

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA
Departamento de Derecho Internacional Público y Relaciones
Internacionales



TESIS DOCTORAL

**Efectos de la comunicación persuasiva de los lobbies en las decisiones
de las instituciones comunitarias y países miembros entre 2005 y 2015**

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR

PRESENTADA POR

Ana Belén Oliver González

Director

Rafael Calduch Cervera

Madrid, 2018

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA
DEPARTAMENTO DE DERECHO INTERNACIONAL PÚBLICO Y
RELACIONES INTERNACIONALES



*“EFECTOS DE LA COMUNICACIÓN
PERSUASIVA DE LOS LOBBIES EN LAS
DECISIONES DE LAS INSTITUCIONES
COMUNITARIAS Y PAÍSES MIEMBROS
ENTRE 2005 Y 2015”*

Trabajo de investigación que presenta

Ana Belén Oliver González

para la obtención del Grado de Doctora en Ciencias Políticas,
y de la Administración y Relaciones Internacionales

Bajo la dirección de Dr. Rafael Calduch Cervera

Madrid 2016

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA
DEPARTAMENTO DE DERECHO INTERNACIONAL PÚBLICO Y
RELACIONES INTERNACIONALES

*“EFECTOS DE LA COMUNICACIÓN
PERSUASIVA DE LOS LOBBIES EN LAS
DECISIONES DE LAS INSTITUCIONES
COMUNITARIAS Y PAÍSES MIEMBROS
ENTRE 2005 Y 2015”*

Tesis Doctoral

para la obtención del Grado de Doctora en Ciencias Políticas, y de la
Administración y Relaciones Internacionales

Ana Belén Oliver González

Director: Dr. Rafael Calduch Cervera
Catedrático de Relaciones Internacionales

Índice

Abstract	9
Resumen	13
INTRODUCCIÓN	19
1. Justificación	21
2. Objetivo general	24
2.1. Objetivos específicos	24
3. Hipótesis	24
3.1. Variable independiente	25
3.2. Variable dependiente	25
4. Metodología	26
4.1. Estructura de trabajo	28
MARCO TEÓRICO	31
1. Aproximación conceptual del <i>lobby</i>	31
2. Origen y evolución del <i>lobby</i>	35
3. El agente <i>lobbista</i>	37
4. El acceso a la información y el <i>lobby</i>	40
5. Democracia y cultura política en la contextualización del <i>lobby</i>	41
5.1. La cultura política como sustento del <i>lobby</i>	44
6. La confianza institucional como legitimadora del <i>lobbying</i>	47
7. Rendición de cuentas y <i>lobby</i> en democracia	49
8. Revisión de la literatura sobre <i>lobbies</i>	51

PRIMERA PARTE

CAPÍTULO I. EL LOBBY Y LAS RELACIONES INTERNACIONALES

1.1. El constructivismo social en las relaciones internacionales	55
1.2. El institucionalismo en las relaciones internacionales	58
1.3. La institucionalidad constructivista en las relaciones internacionales	59
1.4. La globalización como marco de la realidad internacional	61
1.5. Organizaciones Internacionales: contextualización y evolución institucional	66
1.6. Las Organizaciones Internacionales post II Guerra Mundial	68
1.7. La interdependencia y las Organizaciones Internacionales en la teoría de las relaciones internacionales	70
1.7.1. La interdependencia compleja de los actores en el sistema internacional	72
1.8. Las organizaciones y la teoría de los regímenes internacionales	74
1.9. Actores no estatales en el sistema internacional	77

CAPÍTULO II. UNIÓN EUROPEA E INSTITUCIONALIDAD

2.1. Institucionalismo	83
2.2. Marco institucional comunitario	87
2.3. El derecho comunitario y el principio de cooperación institucional	89
2.3.1. La cooperación entre los 28 y las instituciones de la UE	90
2.3.2. Robert Cox y la arquitectura institucional	93
2.3.3. La cooperación entre las instituciones al interior de la UE	95
2.3.4. Evolución breve de las principales instituciones de la UE	96
2.3.5. Diseño y desempeño de las instituciones comunitarias	99

2.4. Las siete hermanas comunitarias	103
--	-----

SEGUNDA PARTE

CAPÍTULO III. **LOBBIES Y REGULACIÓN COMUNITARIA**

3.1. Regulación de los <i>lobbies</i> en la Unión Europea	111
3.2. Registro de <i>lobbies</i> en la Unión Europea	113
3.2.1. Informe 2012 del Registro de Transparencia	115

CAPÍTULO IV. **ESTUDIO COMPARADO DE LA REGULACIÓN DEL LOBBYING**

4.1. Marcos regulatorios para el ejercicio del <i>lobby</i> en Reino Unido y Francia	123
4.2. La regulación del <i>lobby</i> en Reino Unido	124
4.3. La regulación del <i>lobby</i> en Francia	126
4.4. Análisis comparado de la regulación de <i>lobbies</i> en Reino Unido, Francia y la Unión Europea	128

CAPÍTULO V. **INTERESES, COMUNICACIÓN Y LOBBYING**

5.1. Estrategias de comunicación persuasivas de los <i>lobbies</i>	141
5.2. Opinión pública, <i>lobbies</i> y comunicación	143
5.3. Bruselas, centro estratégico para los <i>lobbies</i>	149
5.4. Campañas de movilización mediáticas y los <i>lobbies</i> en el caso del tabaco	151
5.4.1. Investigación, medios de comunicación y la industria del tabaco en Reino Unido	157
5.4.2. Francia ante las presiones tabacaleras	159

5.5. Campañas de movilización mediáticas y los grupos <i>lobbies</i> , caso de los alimentos genéticamente modificados (AGM)	161
5.5.1. La estrategia mediática y comunicacional de Monsanto	163
5.5.2. Francia al frente de la oposición a los AGM	164
5.5.2.1. Campaña mediática contra los transgénicos	164
5.5.3. <i>Lobbying</i> de Monsanto en Reino Unido	166
5.6. La industria farmacéutica: presiones, campañas y <i>lobbying</i> en la UE.....	168
5.6.1. Ensayos clínicos, opacidad informativa y conflicto de intereses en Reino Unido	172
5.6.2. Francia y la industria farmacéutica: la racionalización del gasto	175
 CONCLUSIONES	 181
 FUENTES DOCUMENTALES	 187
 PREFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	 193

RESUMEN

En la actualidad hay miles de grupos de lobbies registrados en Bruselas, de distintos tipos y diversas procedencias, desde grupos empresariales sectoriales, defensores del medioambiente, fundaciones extranjeras, hasta la llamada paradiplomacia de regiones y facciones de entidades territoriales de Estados Miembros.

Este caleidoscopio de intereses y presiones de grupos específicos no es nada nueva, aunque los procesos de transparencia y regulación impulsada por diversos sectores para legalizar el trabajo de facto ejercido por los *lobbies* sí resulta novedoso, ya que a partir de 2008 se iniciará un registro en Bruselas sobre estos grupos y su puesta en práctica se desarrollará a partir de 2011 en los tres principales órganos comunitarios susceptibles de lobby: la Comisión Europea, el Consejo Europeo y el Parlamento Europeo.

El registro de *lobbies* en la UE es voluntario, no establece sanciones para aquellos grupos que decidan no hacerlo. Factor determinante en la política de transparencia y ética en el proceso de toma de decisiones.

Mientras la Comisión lidera la iniciativa comunicacional y el Parlamento asienta todo el arco político europeo, es el Consejo Europeo el que requiere de un trabajo mucho más delicado, atinado del cabildeo profesional dada su Alta Representación y la definición de la agenda que ocurre en su seno.

El *lobby* es una actividad opaca por su propia naturaleza, que aunque necesaria para el ejercicio de la democracia y los derechos, está mediada por el manejo de información –algunas veces de forma privilegiada– que reducen la maniobrabilidad democrática de actores que de por sí no han sido electos para el cargo que ocupan, es decir, son más susceptibles a las presiones de quienes fungieron como sus electores. Teniendo en claridad ello, la UE viene desarrollando importantes avances para reducir tales presiones en sus órganos comunitarios.

Es por todo ésto, que se considera importante observar el proceso de influencia de los *lobbies* en las decisiones emanadas del Parlamento Europeo, el Consejo Europeo y la Comisión Europea, entre los años 2005 y 2015.

Se busca identificar las acciones comunicativas y políticas persuasivas que influyen en las instituciones comunitarias y estados miembros por parte de los grupos de *lobbies*, observando su importancia, características y la normativa aplicable en el proceso, mediante casos concretos en un estudio comparado entre la Unión Europea, Francia y Reino Unido.

El objetivo general de este estudio es describir la influencia de los grupos de *lobbies* y las campañas mediáticas que llevaron a cabo para influenciar en las decisiones adoptadas por las instituciones comunitarias y estados miembros, entre 2005 y el 2015. Los objetivos específicos son: definir y describir las principales características de los *lobbies* en las instituciones comunitarias, identificar el marco regulatorio comunitario para el ejercicio de *lobbies* en dichas instituciones, y analizar comparadamente la regulación del ejercicio de los *lobbies* ejercido en la UE, Francia y Reino Unido.

La UE dispone de recursos y competencias suficientes para atraer la atención de los grupos organizados. Sus decisiones son relevantes en muchos sentidos para los intereses económicos, sociales y territoriales. Pero su administración y procedimientos técnicos le han hecho una organización fragmentada, atomizada entre comités, grupos y agencias; por lo que diferentes grupos disponen de mayores oportunidades de acceso a los centros clave, y en particular a la Comisión, a lo largo del proceso decisorio e incluso durante la fase de implementación de las políticas y resoluciones que se adoptan.

La regulación del *lobby* ha sido más una respuesta política a la desafección ciudadana que una medida de coerción institucional. La (re)legitimación de los sistemas políticos a través de un conjunto de reformas legales sobre transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información han sido pilares básicos de cambios políticos sucedidos tanto en la legislación nacional como en las instituciones comunes de la gran mayoría los 28 estados miembros.

La mayoría de estas regulaciones responden a un modelo poco exigente en el que el elemento principal del mismo es el registro, voluntario, de los individuos y grupos por el que deben inscribirse para poder desarrollar su actividad de forma

profesional, legítima y lícita. En el caso de las instituciones comunitarias, se aprecia un alto grado de participación de las administraciones nacionales y los grupos organizados en el proceso político y en las discusiones, debates y foros paralelos que se suceden en el quehacer cotidiano.

El Parlamento y la Comisión llevan la delantera en lo relativo a la transparencia y rendición de cuentas de cara a la ciudadanía. El Consejo Europeo es el órgano más “opaco” en su proceso de toma de decisiones.

En el análisis comparado se evidencia las preferencias y prioridades nacionales que el *lobby* y el *lobbying* encierra en los sistemas políticos británico y francés, enlazados cada uno al conjunto de valores, cultura, política y capacidad institucional de sus sistemas democráticos. Esto mismo se evidencia en el análisis comparado sobre la manera que tienen de persuadir los lobbies de industrias concretas, adoptando diferentes estrategias en Francia y Reino Unido, como las diferencias existentes en las campañas mediáticas que llevan a cabo un mismo lobby en diferentes estados miembros, adaptando la comunicación persuasiva a estos valores, cultura y políticas nacionales.

No existe un marco homogéneo por tanto ni de evaluación ni de sujeción que no sea susceptible de vulneración por parte del ejército lobista permanente en Bruselas, como tampoco hay un marco único en cada uno de los 28. Se trata en general de mecanismos novedosos para regular un oficio que hasta no emerger como parte de la crisis de 2008 no constituyó un problema; muy por el contrario, sigue siendo visto como parte fundamental.

ABSTRACT

Currently there are thousands of groups of lobbies registered in Brussels of different kinds and backgrounds, from sectorial business groups, defenders of the environment and foreign foundations to the so-called paradiplomacy of regions and factions of the territorial entities of the Member States.

This kaleidoscope of interests and pressure from specific groups is nothing new, although the processes of transparency and regulation driven by diverse sectors to legalize the de facto work practised by lobbies is actually novel, considering that since 2008 it started in Brussels a register of these groups and its implementation will take place from 2011 up to now in the three main bodies of community liable to lobby: the European Commission, the European Council and the European Parliament.

The registry of lobbies is voluntary in the EU; it does not establish any penalties to those groups who decide not to do so. This is a determining factor in the policy of transparency and ethics in the decision-making process.

While the Commission leads the communication initiative and the Parliament settles all European politic spectrums, it is the European Council which requires a much more delicate task, hit by the professional lobbying due to its high representation and its own agenda.

The lobby is an opaque activity by its very nature, that even being necessary for the exercise of democracy and the rights, mediated by information management – sometimes in a privileged way– that reduce the democratic handling of actors who have not been elected by themselves to the position they seat, that is to say, they are more susceptible to the pressures of those who served as their constituents. Taking this fact in mind, the EU is developing breakthroughs to reduce such pressures in its community bodies.

That is why it is important to observe the influence processes of the lobbies in the decisions emanating from the European Parliament, the European Council and the European Commission, from 2005 to 2015.

There is a need to identify persuasive actions in communication and policy that influence the community institutions and Member States on the part of lobby groups, analyzing its importance, characteristics and the applicable laws in the process, by means of the study of specific cases comparing the European Union, France and United Kingdom.

General objective is to describe the influence of lobby groups and media campaigns that took place to influence the decisions taken by the community institutions and Member States from 2005 to 2015. The specific objectives are: To define and describe the main features of the lobbies in the EU institutions, To identify the regulatory framework of the community for the exercise of lobbies in such institutions of the EU, and To analyze the regulation of the exercise of lobbies comparably in the EU, France and United Kingdom.

The EU has enough resources and competences to catch the attention of organized groups. Its decisions are relevant in many ways for the economic, social and territorial interests. But its administration and technical procedures have made of it a fragmented organization, atomized among committees, groups and agencies; that is the reason why there are different groups who have greater opportunities to access to the key centres, and in particular to the Commission, throughout the decision-making process and even during the phase of implementation of policies and decisions that are adopted.

The regulation of the lobby has been more a political response to the citizen than a measure of institutional coercion. The (re)legitimization of political systems through a set of legal reforms of transparency, accountability and access to information have been the main pillars of political changes occurred both in national legislation and in the common institutions of the majority of the 28 Member States. Most of these regulations respond to a not very strict model in which the principal element is the voluntary registration of individuals and groups by which they must register to be able to develop their activity professionally, in a legitimate and lawful way.

In the case of the community institutions, it can be appreciated a high degree of involvement of the national administrations and organized groups in the political processes and in the discussions, debates and parallel forums that occur in everyday work. Parliament and the Commission are leading the transparency and accountability regarding the citizenry. The European Council is the most "opaque" body in its decision-making process.

The comparative analysis evidence the preferences and national priorities that the lobby and lobbying hold in the British and French political systems bound each one to the set of values, culture, policy, and institutional capacity of their democratic systems. This fact is also evident in the compared analysis on the way the lobbies persuade on specific industries, adopting different strategies in France and United Kingdom, such as the differences in media campaigns that carry out the same lobby in different Member States, adapting the persuasive communication to these values, culture, and national policies.

There is no a homogeneous framework therefore neither for evaluation nor for restrain that cannot be susceptible of violation by the host of lobbies standing in Brussels, as there is not such a single framework in each of the 28 States. It is in general a range of novel mechanisms to regulate a profession emerged from the 2008 crisis when actually it became a problem; on the contrary, they are already seen as an essential part.

Introducción

SUMARIO:

1. Justificación
2. Objetivo general. 2.1. Objetivos específicos.
3. Hipótesis. 3.1. Variable independiente. 3.2. Variable dependiente.
4. Metodología. Estructura de trabajo.

INTRODUCCIÓN

La crisis de deuda de Grecia y las determinaciones de la antigua *Troika* (FMI, BCE y Comisión Europea) colocaron de manifiesto la interdependencia compleja que suscita las relaciones entre los Estados Miembros de la Unión Europea (UE), y los difíciles y complejos procesos de adopción de decisiones políticas que abrigan en el seno de sus instituciones comunitarias, especialmente, de las que conllevan la más alta responsabilidad política e institucional como es el Consejo Europeo del bloque.

El llamado *Brexit*¹ refleja uno de los principales déficit que se le ha demandado a la Unión Europea en las pasadas décadas: transparencia democrática en el proceso de toma de decisiones comunitarias. Este déficit es comprendido como deficiencia en la *governance* europea y un caldo de cultivo para grupos de intereses con necesidades específicas, los *lobbies*.

La *governance* es el estado de maniobrabilidad institucional de las decisiones políticas en el marco del estado de derecho; y la capacidad, eficacia y eficiencia de la intervención institucional en beneficio de los ciudadanos y de la sociedad en general. Al reducirse esa maniobrabilidad y reducir la capacidad de acción, la intervención institucional reduce su eficiencia, haciendo de su ausencia un mecanismo para la introducción de prácticas ajenas a la transparencia y a la resolución de controversias por medio del arreglo democrático de los actores, intereses y sectores involucrados.

La Unión Europea ha sido – y es – el mecanismo de integración supranacional más exitoso del mundo. Desde el Tratado de Maastricht de 1992 hasta el Tratado de Lisboa de 2009, se pusieron en marcha toda una arquitectura institucional, normativa y legal del edificio comunitario, herederos de los primeros acuerdos del acero y el carbón (CECA) de 1951 y de la labor ejercida por la antigua Comunidad Económica Europea (CEE) de 1957. Compuesta en la actualidad por 28 Estados miembros, el rol ejercido por su Comisión Europea (la Comisión) ha sido el vértice principal de su

¹ Anglicanismo de *British Exit* (Salida británica) sobre el referéndum consultivo propuesto por el conservador premier británico David Cameron a celebrarse el 23 de junio de 2016 sobre la potencial salida de Reino Unido de la UE.

interacción intra, inter y fuera de la UE.

La democracia y los sistemas de representación y participación han sido una de las principales temáticas abordadas por sus diferentes órganos, conscientes y preocupados por las distancias institucionales y burocráticas que rigen su relación con los más de 500 millones de ciudadanos europeos a los que señalan como sus mayores beneficiarios.

Es en este marco institucional en que cabildean los grupos de intereses de sectores específicos en el seno de las instituciones comunitarias, los *lobbies*. Éstos grupos están registrados desde 2008 en la regulación europea, y buscan a través de la comunicación y la persuasión hacer valer los intereses que representan frente a los principales actores políticos, y especialmente, en la agenda pública común.

Conforme ha avanzado la legislación comunitaria y se han dotado de mejores y mayores instrumentos normativos los órganos de la UE, los *lobbies* han adaptado sus técnicas e instrumentos para lograr la consecución de sus objetivos en beneficios de sus clientes. Los enormes avances en las tecnologías de información y comunicaciones (TIC's) han permitido acciones comunicacionales más efectivas, persuasivas y contundentes para ser parte protagónica en la agenda pública.

La Comisión Europea, el Consejo Europeo (*Consilium*), quien agrupa a los Jefes de Estados y de Gobierno, al presidente/a de la Comisión Ejecutiva y al director/a del Servicio Exterior (Alto Representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad) están a la cabeza de las principales decisiones conjuntas que suceden en Bruselas²; y por ésto, son un objetivo fundamental del ejercicio de persuasión de los principales grupos de intereses presenten en la capital belga.

2 Sede de las principales instituciones comunitarias de la Unión Europea: Comisión Europea, Consejo Europeo, el Servicio Exterior comunitario, entre otras.

1. JUSTIFICACIÓN

En la actualidad hay miles de grupos de *lobbies* registrados en Bruselas, de distintos tipos y diversas procedencias, desde grupos empresariales sectoriales, defensores del medioambiente, fundaciones extranjeras, hasta la llamada paradiplomacia de regiones y facciones de entidades territoriales de Estados Miembros.

Este caleidoscopio de intereses y presiones de grupos específicos no es nada nueva, aunque los procesos de transparencia y regulación impulsada por diversos sectores para legalizar el trabajo de facto ejercido por los *lobbies* sí resulta novedoso, ya que es a partir de 2008 que se iniciará un registro en Bruselas sobre estos grupos y su puesta en práctica se desarrollará a partir de 2011 en los tres principales órganos comunitarios susceptibles de *lobby*: la Comisión Europea, el Consejo Europeo y el Parlamento Europeo.

La Comisión Europea, en adelante la Comisión, estima que en Bruselas se dan vida más de 2500 *lobbies* profesionales, con un “ejercito” de cabildeo que puede llegar a más de 20.000 personas; su presencia se destaca a partir de 1992 con la entrada en vigencia del Tratado de Maastricht, aunque sus orígenes estarían de forma informal y residual a mediados de los setenta del siglo XX, que actuaban sin regulaciones y que su trabajo resultaba más opaco al ser el *lobby* diplomático el que ejercía el rol protagónico en la capital europea.

El registro de *lobbies* en la UE es de carácter voluntario, es decir, no establece sanciones para aquellos grupos que decidan no hacerlo. De ahí que los principales críticos establezcan parámetros diferentes para calcular un número específico, toda vez que tal registro no llega a los 8000 grupos *lobistas* apuntados. Este factor es determinante en la política de transparencia y ética en el proceso de toma de decisiones de las instituciones comunitarias.

En el año 2010 la firma financiera Golman Sachs fue “galardonada” como el peor *lobby* en la UE (*Worst Lobby Award*) por el tema de las calificaciones de riesgo por deuda soberana, en 2008 el galardonado fue la empresa *Abengoa* por su errática política medioambiental. Estos premios son dados por la Alter-Eu (Alianza por la

Transparencia y Regulación Ética de los *Lobbies* en la UE), un grupo que intenta vigilar la política de transparencia hacia este sector ejercido por Bruselas.

Por su parte, Cataluña (España), Escocia (Reino Unido) Baja Sajonia (Alemania) o Venecia (Italia), entre otras; son regiones territoriales de sus países con oficinas permanentes en la capital europea para presionar por sus intereses domésticos y persuadir en el proceso de toma de decisiones, bien sea en el Parlamento Europeo, en el Consejo Europeo, o en la Comisión Europea, donde ejercen un fuerte *lobby* hacia proyectos de financiamiento comunitario o frente a políticas sensibles para sus economías, como la PAC (Política Agrícola Común).

Mientras la Comisión lidera la iniciativa comunicacional de Bruselas, y el Parlamento con su sede principal en Estrasburgo asienta todo el arco político europeo – y sus asistentes, oficinas, burócratas y *lobistas* detrás –, es el Consejo Europeo el que requiere de un trabajo mucho más delicado, atinado del cabildeo profesional, dada su Alta Representación y la definición de la agenda que ocurre en su seno.

Mucho menos mediático aunque de mayor riesgo, el Consejo Europeo es la máxima oficina de representación de la UE, por lo que su presidente está sometido a ingentes presiones de diversos y variados actores (de los propios Estados, de las otras instituciones de la UE, de los intereses inter-agencias de la UE, de los territorios de los Estados, de los grupos empresariales globales, de las organizaciones internacionales, etc.) y dado el caleidoscopio al que sirve, sus decisiones están sujetas a la satisfacción de quienes le componen, es decir, tiene limitaciones fácticas para satisfacer muchos intereses en pugna.

El manejo de la información y el control de las comunicaciones han sido uno de los principales instrumentos de trabajo de los *lobbies*, tanto en la UE como en el resto del mundo, por lo que las políticas de limitaciones y controles que se han introducido – si bien son insuficientes, en términos absolutos y comparados – para regular su persuasión y persistencia, están en la dirección correcta para aumentar la *governance* de Bruselas.

Diferenciación, especificidad y sistematización de grupos por intereses, actores y factores involucrados son los indicadores principales de la heterogeneidad normativa para que el cabildeo *lobista* en el seno de estas instituciones europeas se

produzca sin perjudicar de forma sustancial el proceso decisorio. Al menos eso es lo que estiman las autoridades comunitarias.

El *lobby* es una actividad opaca por su propia naturaleza, que aunque necesaria para el ejercicio de la democracia y los derechos, está mediada por el manejo de información – algunas veces de forma privilegiada – que reducen la maniobrabilidad democrática de actores que de por sí no han sido electos para el cargo que ocupan, es decir, son más susceptibles a las presiones de quienes fungieron como sus electores. Teniendo en claridad ello, la UE viene desarrollando importantes avances para reducir tales presiones en sus órganos comunitarios.

Es por todo ésto, que se considera importante observar el proceso de influencia de los *lobbies* en las decisiones emanadas del Parlamento Europeo, el Consejo Europeo y la Comisión Europea, entre los años 2005 y 2015.

Se busca identificar las acciones comunicativas y políticas persuasivas que influyen en las instituciones comunitarias y estados miembros por parte de los grupos de *lobbies* presentes en Bruselas, observando su importancia, características y la normativa aplicable en el proceso, mediante casos concretos en un estudio comparado entre la Unión Europea, Francia y Reino Unido.

2. Objetivo General

Describir la influencia de los grupos de *lobbies* y las campañas mediáticas que llevaron a cabo para influenciar en las decisiones adoptadas por las instituciones comunitarias y estados miembros, entre el año 2005 y el 2015.

2.1. Objetivos específicos

- ✓ Definir y describir las principales características de los *lobbies* en las instituciones comunitarias.
- ✓ Identificar el marco regulatorio comunitario para el ejercicio de *lobbies* en dichas instituciones comunitarias.
- ✓ Analizar comparadamente la regulación del ejercicio de los *lobbies* ejercido en la UE, Francia y Reino Unido.

3. Hipótesis

La influencia ejercida por los *lobbies* sobre las instituciones comunitarias es variable dependiendo de los temas, sus efectos políticos, sociales y económicos, así como de los países a los que pertenecen, pudiendo llegar en circunstancias excepcionales a ser decisiva para las decisiones y normas que son aprobadas.

¿Podría defender la idea de que las decisiones políticas de las instituciones comunitarias se toman en beneficio del ciudadano? ¿O por el contrario el *lobby* como una profesión legalmente reconocida, atenazan a los centros de grandes decisiones políticas condicionando e incluso determinando las decisiones del poder público constituido democráticamente?

¿Qué campañas mediáticas llevan a cabo los *lobbies* y cuáles son los efectos de la comunicación persuasiva que ejercen en las decisiones que toman las instituciones comunitarias y estados miembros?

Podría anticipar como hipótesis principal del estudio, la capacidad de persuasión de los *lobbies* en las instituciones de la UE, sirviéndose de sus estrategias, acciones comunicativas y campañas mediáticas persuasivas dentro de las instituciones comunitarias y en especial las ejercidas en el Consejo Europeo, la Comisión Europea y el Parlamento Europeo.

3.1. Variable independiente

- ✓ Estructura de funcionamiento de las instituciones de la UE.

3.2. Variable dependiente

- ✓ Las estrategias de comunicación persuasivas de los grupos de *lobbies* con oficinas permanente en Bruselas.

4. Metodología

El desarrollo de la investigación se aborda siguiendo las premisas del método comparativo para investigaciones, mediante el cual se realiza una contrastación entre las acciones comunicativas, las políticas de regulación y transparencia, y las políticas persuasivas que influyen en las instituciones comunitarias y estados miembros por parte de los *lobbies*, observando sus características y la normativa aplicable en el proceso, entre Francia y Reino Unido, con el fin de identificar las coincidencias, semejanzas y diferencias con el caso comunitario en el seno de estas instituciones de la UE.

El estudio se ha abordado desde la combinación distintas perspectivas: la normativa y la jurídica. Si bien es cierto que el grado de intensidad con que se ha trabajado cada una de ellas ha sido distinto, se ha procurado que ninguna quedara al margen de la tesis.

Desde un punto de vista normativo, se ha partido de los Tratados de la Unión Europea actualmente en vigor, y en particular el Tratado de la Unión Europea (TUE) y el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). Desde el punto de vista jurídico, se ha trabajado con las leyes de los dos países comparados en el estudio para poder aplicarlas en cada uno de los casos analizados. El estudio de estas normas y leyes ha ayudado a definir el marco del presente estudio.

Trabajar con la bibliografía existente ha resultado ya más complejo por la necesidad de seleccionar la que tratase de manera específica la noción de los *lobbies* y el *lobbying* en la UE y en los Estados miembros. Cabe decir que la literatura sobre el tema es notablemente amplia, pero en la mayor parte de ocasiones nos encontramos ante estudios de conjunto que salvan con unas pocas líneas o páginas, y sin profundizar, el objeto de este estudio; las campañas mediáticas que llevan a cabo los *lobbies* y los efectos de su comunicación persuasiva, comparando los *lobbies* de una misma industria en la UE y en varios Estados miembros. Aun así, ha resultado

especialmente útil, y en cierto modo se ha seguido, la obra de F. Morata (1995), *“Influir para decidir: la incidencia de los lobbies en la UE”*; E. Alonso (1995), *“El lobby en la UE: Manual del buen uso en Bruselas”*; P. Bouwen (2002), *“Corporate Lobbying in the European Union: The Logic of Access”*; J. Xifra (2005), *“Los think tank y advocacy tank como actores de la comunicación política”*; A. Castillo (2009), *“La comunicación de los lobbies en Internet. El ciberactivismo de los Think Tanks”*; R. Calduch (1995) *“Relaciones Internacionales”* y (2011) *“Apuntes de la Unión Europea”*; R. Correa (2010), *“Comunicación: lobby y asuntos públicos”*; A. Peña (2011), *“Relaciones públicas y lobby. Gestión para la transparencia”*; todos ellos citados a lo largo de la tesis. Huelga decir que las aportaciones de esta literatura han sido complementadas por otras obras y artículos especializados extraídos de publicaciones, que se han podido consultar en distintas páginas webs, cuyos enlaces se encuentran en al final de la tesis, en fuentes utilizadas.

La técnica de investigación es cualitativa en tanto que explica este proceso a partir de la definición, caracterización y regulaciones de los *lobbies* en las instituciones comunitarias durante el periodo analizado (2005-2015). Se busca con esta técnica una comprensión amplia de la influencia ejercida por los *lobbies* en las instituciones comunitarias y Estados miembros, a partir de sus políticas de persuasión y acciones comunicativas en las estructuras de funcionamiento y procedimientos normativos dichas instituciones en la ciudad de Bruselas, Bélgica.

La investigación se enfoca en comprender y profundizar los fenómenos, explorándolos desde la perspectiva de los participantes en un ambiente natural y en relación con su contexto.

4.1. Estructura del trabajo

Dada la amplitud académica y consecuentemente, las caracterizaciones sobre el objeto de estudio, se desarrolló un marco teórico que condense las principales definiciones en torno a *lobby* y el ejercicio profesional de ello.

La primera parte de la investigación es la comprensión de las funciones y alcance de las competencias asignadas a las instituciones europeas, en una contextualización de la constitución institucional de la UE con la entrada en vigencia del Tratado de Lisboa de 2009, así como una contextualización del *lobby* y las Relaciones Internacionales.

En la segunda parte de la investigación se observa el proceso regulativo de los grupos de interés y sectores que generan presión por medio del cabildeo profesional con sede permanente en Bruselas, donde se encuentran la mayoría de las instituciones comunitarias. Seguidamente se observa la evolución normativa y comparativa contextual en los casos de Reino Unido y Francia respecto a los *lobbies*, de cara a los desafíos que suponen para la transparencia y eficiencia democrática en los órganos de la Unión Europea. La parte final de la investigación es el estudio comparado de los intereses, estrategias de comunicación persuasiva y campañas mediáticas llevadas a cabo por los *lobbies* en la industria del tabaco, la industria farmacéutica y la industria de los alimentos Genéticamente Modificados (AGM), en la Unión Europea, Reino Unido y Francia, entre los años 2005-2015.

Marco teórico

SUMARIO:

1. Aproximación conceptual del *lobby*.
2. Origen y evolución del *lobby*.
3. El agente *lobbista*.
4. El acceso a la información y el *lobby*.
5. Democracia y cultura política en la contextualización del *lobby*.
 - 5.1. La cultura política como sustento del *lobby*.
6. La confianza institucional como legitimadora del *lobbying*.
7. Rendición de cuentas y *lobby* en democracia.
8. Revisión de la literatura sobre *lobbies*.

MARCO TEÓRICO

1. Aproximación conceptual al *lobby*

Al ser un procedimiento decantado por la interacción de actores y sectores con poder (político, económico, mediático) y la intervención de factores externos involucrados en los procesos de adopción de decisiones y políticas específicas, el *lobby* carece de una conceptualización semántica pura, de ahí, que la investigación tienda a una aproximación conceptual a partir de las formulaciones de los principales autores académicos sobre la temática. A este respecto Juan Hernández Viguera señala que,

“Por lobbies se entiende aquellas agrupaciones voluntarias de personas o corporaciones, que se constituyen con el fin de ejercer influencias sobre los representantes legítimos de la política, principalmente, del poder legislativo y ejecutivo, aunque del análisis de la realidad podemos deducir que también se ejerce sobre el poder judicial. Estas asociaciones conocidas también bajo la expresión más genérica de grupos de presión o grupos de interés, procuran ejercer su influencia sobre el proceso político de la toma de decisiones, priorizando sus intereses particulares sobre los generales”. (Hernández, 2013, p.17)

Influencia sobre el proceso de toma de decisiones para la primacía de los intereses particulares sobre el interés general es lo que observa Hernández (2013) sobre los *lobbies*, donde su objeto de influencia es el poder, es decir, la afectación del proceso decisorio de quienes detentan el poder político por parte de grupos específicos con intereses.

Juan Francés describe en el mismo contexto que *“El lobby no es más que la gestión de la defensa de unos intereses particulares ante los distintos poderes establecidos, llevada a cabo de forma directa por las empresas u organizaciones afectadas, o a través de intermediarios”* (Francés, 2013, p.24)

En ambas conceptualizaciones se trata fundamentalmente de la preservación y consecución de ventajas y preferencias por parte de sectores empresariales frente al sector público representado en las autoridades políticas e institucionales del Estado – nación. La mayoría de autores coincide en que es *“una actividad política encaminada a influir en las decisiones de las autoridades públicas”* (Mascot, 2006, p.6), sustentado en lo que Dexter (1969) denomina el “derecho de petición”, empleado de forma inteligente, intensiva y consistente frente a la institución y/o autoridad en cuestión.

Por lo que la aproximación conceptual de *lobby* está dada por los procedimientos y técnicas en que incurre quien practica el oficio del *lobby*, el *lobista*. En español, es la lógica del cabildeo la que ha tenido especial atención frente al entorno institucional y académico, toda vez, que no es el oficio, sino la ética con que se desarrolla, la que genera consecuencias en su contexto.

El cabildeo (del inglés *lobbying*) puede llegar a incidir negativamente a favor de un interés sectorial frente al interés público general, de allí que sus limitaciones, alcances y resultados sean íntimamente escrutados en aras de la transparencia y la responsabilidad institucional y pública de las autoridades. El cabildeo es identificado desde hace tiempo como una práctica política suscita por diversos canales y bajo distintos arquetipos, por lo que existen importantes diferencias en los niveles y formas de institucionalización, legitimidad, práctica, experiencia y regulación entre otros.

La Comisión Europea establecerá de forma general y explícitamente vaga una definición del *lobby* como *“todas las actividades que se llevan a cabo con el objetivo de influenciar la formación de políticas y los procesos de toma de decisiones de las instituciones Europeas”* sólo hasta el año 2006, dos años antes que por instancias del Parlamento Europeo se procediera a iniciar su registro en 2008.

El proceso de aparición, legitimación e institucionalización del cabildeo en los distintos países, tiene variantes importantes en términos de los problemas que enfrenta y los esquemas de resolución implementados; por lo que no resulta

académicamente lógico emplear el concepto de *lobby* para referirse por igual al cabildeo profesional en países como Reino Unido y Estados Unidos (donde se originó), los herederos anglosajones como Australia, New Zelanda o Sudáfrica.

Ronald Hrebenar y Clive Thomas, observan que bajo este tipo de contextos, tienden asociarse las palabras interés y *lobby* para referirse al mismo caso: *“pueden ser utilizados como sustantivos e incluso pueden denotar desde grupos informales de personas tales como oficiales de alto rango en el ejército, hasta un amplio grupo o sector de la sociedad como intereses ambientalistas o de negocios, también refieren grupos pequeños y hasta individuos, causas u organizaciones de manera particular.”* (Hrebenar y Thomas, 2008, p.36)

También es importante señalar las diferencias entre el ejercicio del cabildeo y el de defensoría, es decir, entre los términos anglosajones de *lobbying* y *advocacy*, dado que representan una tendencia académica creciente a ser empleados como sinónimos en muchos ámbitos. Su principal diferencia está referida al contexto en que se producen.

De acuerdo al Center for Effective Government (CEG), en el derecho inglés, donde existe una gran equivalencia con el término abogado: el *advocate* o defensor es alguien que habla en nombre de otra persona; aquí el concepto hace implícita la noción de que el representado carece de los conocimientos y habilidad para hablar por sí mismo; en un contexto político: el *advocate* o *advocacy group* es una organización de personas que tratan de influir en las decisiones de asignación de recursos o la política, sin buscar competir en la elección a cargos públicos y donde la acción puede estar motivada por principios éticos, morales, la fe o simplemente para proteger un bien de interés.

El término también se usa en contextos de atención social e inclusión, ambos términos (y otros más específicos como *Independent advocacy* o *Citizen Advocacy*) se utilizan en el Reino Unido dentro de una red de organizaciones interconectadas y proyectos que buscan beneficiar a las personas que están en dificultades (por discapacidad, salud mental o aislamiento). El ejercicio del *advocate* o defensor puede incluir muchas actividades que comprometen a la persona u organización que le

respalda, estas incluyen campañas en los medios, hablar en público, puesta en marcha y publicación de investigaciones o encuestas, o incluso la "presentación de amigos" de las oficinas judiciales.

Es en este sentido cuando los términos se imbrican con el del *lobbying* (cabildeo) puesto que prácticamente la *advocacy* resulta ser una forma de promoción que hace un acercamiento directo a los funcionarios sobre un tema que juega un papel importante para el interesado.

La diferencia de la *advocacy* frente al cabildeo es que sí bien el *lobbying* puede darse también con asociaciones no lucrativas, siempre tendrá una perspectiva política en tanto y cuanto quiere influir en el poder público. Por su parte, la *advocacy* es constantemente asociada al entorno jurídico particular y de participación cívica pero también en interacción con entidades privadas. Asimismo, dado que en algunos contextos la actividad del cabildeo aún no está formalmente reconocida, ni se encuentra suficientemente profesionalizada, aparentemente la práctica de superponer los términos aporta confianza, formalidad e incluso legitimidad en el ejercicio del mismo. (CEG, 2003)

“A diferencia de otras profesiones cuyo ámbito de influencia implica afectación sobre grupos pequeños en negocios, servicios, industrias, mercados o con clientes muy específicos, la práctica del lobbying/cabildeo no se identifica tan frecuentemente en el ámbito privado, y si por el contrario, los profesionales que se desempeñan en este rubro son contratados para representar intereses privados que dirigen sus objetivos a impactar dentro del sector público”. (Aguilar, 2013, p.13)

2. Origen y evolución del *lobby*

El ejercicio profesional del cabildeo actual encuentra su origen en los pasillos del parlamento británico de fines del siglo XVIII, cuando sumergidos en la revolución industrial, numerosos comerciantes y empresarios prósperos de la economía inglesa se reunían de forma informal – o por medio de sus representantes – con los diputados y los asistentes de los diputados en los pasillos de la sede legislativa.

El *lobismo* proviene de *lobby* (vestíbulo o pasillo en inglés) que antecede y circunda el hemiciclo de sesiones de la Cámara de los Comunes en el Parlamento de Reino Unido. Éstas reuniones informales fueron una práctica recurrente por grupos empresariales para influir a favor propio y de su sector en las leyes y edictos legislativos que discutían los representantes del pueblo en la Cámara.

De esta manera, las compañías fueron estableciendo una comunicación cada vez más fluida con los parlamentarios, forjando relaciones más complejas y menos públicas, surgiendo así la figura del intermediario, que en muchos casos ya no eran los mismos responsables de empresas los que defendían sus intereses, sino que lo empezaban hacer a través de éstos.

Actualmente, los grupos de interés o *lobbies* se manifiestan de diversas maneras y se pueden clasificar simplificándose en los tradicionales grupos de interés con fines de lucro y las ONG o grupos de interés sin fines de lucro. Desde los bancos, las empresas y profesionales, los sindicatos tradicionales y las asociaciones sectoriales, y las plataformas ciudadanas que defienden un interés general o de grupo de entidades con una orientación general de defensa o denuncia de deficiencias sociales. La sociedad actual y su complejidad en las cuestiones administrativas y públicas, requiere conocimientos técnicos y dedicación que han convertido al *lobby*, en una labor de profesionales. De ahí que como afirma Juan Hernández,

“La defensa organizada de los intereses particulares ante los gobernantes y las autoridades públicas lleve a la intervención retribuida de profesionales, agencias especializadas o de comunicación, así como de despachos de abogados y consultoras

que asumen profesionalmente la misión del lobby; y con su pericia y contactos sociales, resultan de facto imprescindibles para el proceso político de la elaboración de la legislación”. (Hernández, 2013, p. 18)

De esta forma, el cabildeo profesional es bienvenido en la dinámica discursiva de los debates democráticos, ya que permite al legislador información adicional disponible sobre la afectación o potencial afectación sobre sectores e intereses de la sociedad en general, y de los sectores *lobistas* en específico.

Frank Farnel define el *lobbying* como “*una actividad consistente en proceder a intervenir para influenciar directa o indirectamente los procesos de elaboración, aplicación o interpretación de medidas legislativas, normas, reglamentos y, generalizando, de toda intervención o decisión de los poderes públicos*” (citado en Xifra, 2000, p. 23)

Por su parte, la legitimidad de la actividad de cabildeo aumentará conforme la influencia de determinados valores en la sociedad en que se produce: en un marco de percepción social positiva respecto a la relación entre el sector empresarial y el poder político, el *lobbying* será mejor valorado y serán minimizadas las críticas respecto a su influencia negativa y potencial manejo de información privilegiada; mientras que, en una sociedad en crisis económica y política, el *lobbying* puede ser percibido como una forma de apropiación indebida por parte de grupos empresariales con intereses específicos en contra del interés general. Es decir, la salud de las instituciones democráticas y la fortaleza de la cultura política están en estrecha relación a la valoración social frente al cabildeo profesional. Anastasiadis argumenta que:

“El lobbying busca afectar las políticas públicas y legislaciones proveyendo a los hacedores de políticas, información específica sobre preferencias o posiciones políticas de los distintos grupos de interés. Puede implicar transmitir información sobre los costos y beneficios de diferentes decisiones en distintos temas, o más ampliamente: intentar sentar las bases para influir de determinada manera en los debates y así canalizar las discusiones políticas favorablemente para éstos últimos [...] el bien proveído es información. El objetivo del lobbying es por lo tanto, influenciar

al legislador o funcionario público con capacidad de decisión. Para ello, el lobbying incluye una gama de tácticas , tanto directas como indirectas: reportar resultados de investigaciones y encuestas; organizar grupos de investigación en diversos proyectos; asistir como expertos en diferentes audiencias informativas de los distintos cuerpos del gobierno; y suministrar reportes técnicos e investigaciones a los tomadores de decisiones. En adición a los votos necesarios para conseguir el fin político trazado, una meta principal del lobbying también es desarrollar una fuerte reputación, de manera tal que los políticos sean capaces de confiar en la información proveída, y en consecuencia acudir a los lobistas para conseguir información cuando se encuentren desarrollando o discutiendo un asunto político”. (Anastasiadis, 2006, p.119–123)

3. El agente *lobista*

Su actividad es representar los intereses de las empresas y de las organizaciones empresariales de manera transparente y beneficiosa para el sistema en su conjunto. Pretende hacerlo utilizando el término *lobby* destacando los beneficios que supone esta actividad para el dinamismo y la riqueza de un sistema democrático que formalmente contiene limitaciones e imperfecciones.

Al ser una actividad asentada en las principales democracias anglosajonas (Reino Unido y Estados Unidos) se le considera una actividad profesional legítima, englobada en los oficios sobre relaciones gubernamentales (*government relations*) ejercidas por profesionales que llevan directamente a las autoridades del poder político (especialmente ejecutivo y legislativo, y de menor manera, el judicial) un conjunto de peticiones, propuestas y reformas tendientes a influir en el proceso de toma de decisiones. (Fernández, 2013).

En el caso de los Estados Unidos, desde la propia Convención de Filadelfia y la Constitución Federal de 1786 se van a formar comités de *lobbies* en torno a los legisladores, amparados bajo la primera enmienda a su Carta Magna referida a “peticionar al gobierno una reparación de agravios” como un marco inicial laxativo para el ejercicio del oficio del cabildeo en el continente americano. Será a partir de 1946 cuando se regule oficialmente este proceso con la aprobación en el Congreso de

los Estados Unidos de la *Federal Regulation of Lobbying Act* (Ley Federal para la Regulación del *Lobby*), con la cual tal ejercicio quedaba supeditado a un marco legítimo de actuación y regido por una serie de procedimientos tendientes a transparentar su relación con los legisladores y con el poder político en general, especialmente en Washington.

En su artículo 307, la FRLA estableció una definición tanto para el agente del *lobby* (el *lobista*) como para la propia actividad desarrollada, el *lobbying* (cabildeo) como toda persona individual o colectiva que:

“por si misma o a través de cualquier agente o empleado o de otras personas de cualquier manera que sea, directa o indirectamente, solicite, recaude o reciba dinero o cualquier otra cosa de valor para ser usada principalmente en ayudar [...] al cumplimiento de cualquiera de los siguientes objetivos: a) la aprobación o denegación de cualquier legislación por el Congreso de los Estados Unidos; b) influir directa o indirectamente en la aprobación o denegación de cualquier legislación por el Congreso de los Estados Unidos”

Sin embargo, la FRLA de 1946 regulaba el campo de acción del *lobbying* en torno al poder legislativo, y dejaba de un lado las presiones ejercidas sobre el poder ejecutivo federal, lo que le valió no pocas críticas hasta su reforma integral en 1996, año en que se crea la *Lobbying Disclosure Act* (LDA). Esta reforma legal que tardó 50 años en efectuarse tuvo su fundamento en corregir las limitaciones que vía sentencia judicial definió el Estado federal de Estados Unidos sobre el *lobby* y el *lobismo*: *“la comunicación con miembros del Congreso sobre legislación pendiente o propuesta, excluyendo del perímetro legal a aquellas personas y contribuciones que sólo tuvieran como propósito incidental la influencia en la legislación”*. (Biblioteca del Congreso, 2002, p. 10)

En la LDA de 1996 sin embargo, a juicio de Jordi Xifra (2000) se produce una reglamentación pedagógica que se sustentaba en una interpretación amplia sobre las actividades del cabildeo y los agentes profesionales dedicados a ello:

“¿Qué actividad constituye el lobbying? Aquellos contactos o tareas que los respalden, incluyendo la preparación y planificación de actividades, la investigación o cualquier

otra tarea de formación, destinados a ser usados en la preparación de dichos contactos. Tales tareas también comprenden la coordinación de las mismas con terceros, como p. ej., la formación de coaliciones.

El lobbying contact, por su parte, es definido como cualquier comunicación oral o escrita (incluida la electrónica) dirigida a gestores públicos (del Ejecutivo) o políticos, en representación del cliente, en cuanto a la formulación, la modificación o la adopción de una legislación federal, incluidos los proyectos de ley; las acciones del Ejecutivo Federal, como rules, regulations, orders, o cualquier otro programa, política o postura del Gobierno de los EEUU; la administración o ejecución de un programa federal, incluidas la negociación; adjudicación y gestión de licencias y contratos federales; y la nominación y ratificación de una persona sometida a la ratificación del Senado". (Xifra, 2000, p. 219–222)

De esta forma, el agente *lobista* era reconocido por sus amplias capacidades persuasivas en un amplio escenario de influencias en el poder político de los Estados Unidos. La LDA de 1996 sintetiza y recoge casi 200 años de actividades oficiosas de este importante colectivo, que de origen británico hicieron suyo las presiones en Washington.

Por último, la persuasión y el talento son armas de incalculable valor en la profesión del *lobista*, ya que para poder influir hay que saber persuadir, y aunque parezca extraño, en muchas ocasiones el funcionario encargado de un asunto no tiene de antemano una opinión prefijada. La labor del *lobista* consistirá pues, en lograr la complicidad del funcionario con la empresa, sector o grupo de presión que representa, creando alianzas naturales e identificando los antagonistas naturales, cultivando un buen clima de negociación y trabajo con estos funcionarios, poniendo en marcha estrategias de relaciones internacionales, aportando la asistencia técnica y experiencia del sector o empresa que representa el *lobista* en la preparación de propuestas. A juicio de Enrique Correa,

"Lo que un lobbyist profesional pone a disposición de sus representados es su habilidad de negociación. Su conocimiento de cómo se resuelven o compatibilizan la diversidad de intereses particulares dentro del gran mediador que es el sistema de Gobierno; su conocimiento del mapa de actores involucrados en un conflicto; su

conocimiento respecto de las políticas públicas y las prioridades políticas de poder Ejecutivo y Legislativo; su capacidad para prever escenarios futuros y de cómo incidir en éstos dentro del juego de fuerzas en ejercicio, y su percepción de la opinión pública". (Correa, 2010, p. 105).

4. El acceso a la información y el *lobby*

La revolución tecnológica del siglo XX y la primera década del siglo XXI (redes sociales y tecnología móvil: smartphones) como resultado de los ingentes avances económicos imbuídos en la globalización mundial han permitido la inmediatez de las comunicaciones y la multiplicación de información disponible al alcance de millones de ciudadanos al mismo tiempo y en diversos sitios del globo.

Esta inmediatez informativa, propias de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC's) han colocado su acento en el manejo de los asuntos públicos junto con los procesos sociales que se han decantado hacia un manejo transparente en la administración pública y la probidad política de su gerencia.

La información y el acceso a las fuentes de la información son – a igual que para otros agentes comunicacionales – los vehículos primordiales que nutre los canales bidireccionales de confianza entre el político – *lobista* – empresario/representado – en la dinámica profesional del ejercicio del cabildeo.

La información y el acceso son variables relevantes para el *lobbying*. Éste es un producto consecuente de la interacción entre la necesidad que tienen los políticos por la información específica de los sectores que los *lobistas* representan, por un lado, y la urgencia de los últimos por tener acceso a la información y a la toma de decisiones de los primeros, por el otro. (Bouwen, 2002, p. 369).

El acceso y la información son, por lo tanto, variables claves para el *lobbying*. El acceso es fundamental, porque sin él no hay forma de llegar a conseguir los propósitos de aquellos para los que el *lobbying* se lleva a cabo, mucho menos de intercambiar datos u opiniones tendientes a favorecer una postura sectorial. La información, pues, juega un papel crucial porque para los políticos es un bien

fundamental a fines de llevar a cabo efectivamente las tareas para las que fueron elegidos. De esta manera, la información para el *lobbying* viene a ser algo así como un “bien transaccional de acceso” (Bouwen, 2002, p. 370).

Es posible argumentar que el *lobbying* versa cada vez más, “[sobre] la búsqueda de canales alternativos para conseguir información antes que influencia, ya que sin ésta no se podría actuar consecuentemente en la política y, por lo tanto, que los grupos de interés logren sobrevivir” (Petracca, 1992, p. 16).

Si bien el manejo de la información está sujeta a distintos tipos de estrategias de persuasión o presión, como puede ser divulgar simultáneamente datos falsos y verdaderos para crear determinado contexto de incertidumbre (Lyon y Maxwell, 2004, p. 564), es la calidad, la reputación de la fuente, la relevancia de la información proporcionada, más la necesidad de información ante un tema complicado, lo que determina el grado de acceso del *lobbying* en la toma de decisiones del gobierno (Anastasiadis, 2006, p. 12). Así, como lo argumentó Borrini (1991):

“El lobbying, aunque conocido y tantas veces denostado como tráfico de influencias, puede ser redimido por su utilidad, reglas de juego más claras y vocación para la información. En este aspecto es un camino de doble mano: y consiste en obtener información para quien toma la iniciativa, digamos la empresa, y en brindarlo a quien desea ganar para la causa. Para los legisladores, por ejemplo, un lobbyista profesional suele ser una garantía, por que es respetuoso de las leyes y se desempeña como servicial acopiador de datos. Para cualquier representante del pueblo, la información tiene una importancia estratégica”. (citado por Piñeiro, 2000, p. 23).

5. Democracia y cultura política en la contextualización del *lobby*

Sí bien el cabildeo puede producirse en sociedad con información limitada y acceso restringido de información – dictaduras o regímenes totalitarios –, el *lobby* profesional sólo es posible por la interacción entre los agentes *lobistas* y los actores políticos bajo un marco regulador claro de la información y los procesos decisorios de la agenda pública, es decir, bajo un sistema democrático: “es en la democracia donde

se puede decir que este fenómeno mejor y más claramente se desenvuelve". (Piñeiro, 2000, p. 48).

Al estar íntimamente relacionado con el acceso de información, o derecho de petición como se le tipifica en EEUU por ejemplo, se le demanda mayores responsabilidades por la transparencia y la probidad de los actores, sectores e intereses que conservan la igualdad de todos los ciudadanos en los regímenes democráticos. No sólo de forma, sino de sustancia donde el propio sistema sea el encargado de promover los debates sobre grupos de interés y de presión, donde la participación política y la legislación sean resultado del proceso de interacción abierto entre diversos estamentos de la sociedad, sin ello el desarrollo del *lobbying* no es posible. (Dahl, 1971)

Robert Dahl es junto con Giovanni Sartori y Joseph Schumpeter, uno de los principales teóricos sobre la democracia, termino que de fácil generalización encierra no pocas controversias en su connotación politológica. Estos tres autores han llevado procesos metodológicos pedagógicos que explican que sólo en el marco democrático, el ejercicio del cabildeo es realmente posible.

Su origen etimológico – *demo*, pueblo y *kratos*, poder – ha llevado al politólogo italiano Sartori a diferenciarle de otros contextos, delimitándola como “*democracia política*” en tanto y cuanto es el poder político el centro de la participación del pueblo. El profesor dirá que el *corpus* teórico de la democracia exige hablar sobre las diversas tipologías de democracia, las formas de gobierno, de representación, y por tanto de elección, todo ello puede constituirse en un edificio académico para hablar de la teoría de la democracia. (Sartori, 1987)

“La democracia puede ser vista de distintas maneras por diferentes teorías que básicamente pueden diferir entre sí por su énfasis en el deber ser o el ser de la democracia como forma de gobierno y fenómeno de la política. En este sentido, como lo argumentan Sartori y Bobbio (1987; 1988), la teoría de la democracia liberal engloba tanto a las nociones prescriptivas del deber ser de la democracia como a las dimensiones descriptivas del ser mismo. En el medio, formando un triángulo, se encuentra el poder ser de la democracia, la cual es la propuesta de Sartori (2008) en su última edición de ¿Qué es la democracia? (Reynoso, 2009). Por lo cual, el gobierno

democrático es aquel en donde la voluntad del pueblo manda. Es decir, para definir concisamente a la democracia es necesario focalizar el análisis sobre los procedimientos que hacen posible los marcos ideales de la democracia, como lo han hecho Schumpeter y Dahl entre otros autores.” (Ricciardi, 2009, p. 71)

Norberto Bobbio en su obra *Liberalismo y democracia* afirma que:

“[L]os ideales liberales y el método democrático gradualmente se han entrelazado de tal manera que, si es verdad que los derechos de libertad han sido desde el inicio la condición necesaria para la correcta aplicación de las reglas del juego democrático, también es verdad que sucesivamente el desarrollo de la democracia se ha vuelto el instrumento principal de la defensa de los derechos de libertad.” (Bobbio, 2006, p. 48).

Tanto Sartori como Bobbio observan y sintetizan los principios de democracia como consecuentes de las causas fundamentales de las revoluciones inglesa (1688), americana (1776) y francesa (1789), que en el corpus de la democracia moderna bajo la lógica del liberalismo político como piso ontológico permite ejecutar los postulados sobre libertad y participación de los ciudadanos en las sociedades de masa modernas.

Un defensor de la economía liberal y que hundi6 sus raíces sobre la democracia y la teoría política, el economista Joseph Schumpeter señala el pragmatismo que encierra la definición de la democracia a partir de la lógica liberal, representativa y moderna:

“[Es] un método político, es decir, un arreglo institucional para llegar a las decisiones políticas –legislativas y administrativas– confiriendo a ciertos individuos el poder de decidir en todos los asuntos, como consecuencia de su éxito en la búsqueda del voto de las personas [...] Democracia significa que el pueblo tiene la oportunidad de aceptar o rechazar a las personas que pueden gobernarle.” (Schumpeter, 1976, p. 269)

Una conceptualización de la democracia como un estadio de competencia entre élites, donde el poder es el objeto en disputa, donde concurren ciudadanos libres con información suficiente y con un candidato de su preferencia. Schumpeter coloca el acento en las formas y procedimientos del sistema, no tanto en los protagonistas de éste. Huntington (2001) observa que la visión *schumpeteriana* de la democracia lejos de ser una visión cínica o frívola, debe entenderse como un mecanismo de selección de élites (dirigentes políticos), donde la democracia más que un fin, es un medio para la resolución de los conflictos en sociedades civilizadas con arreglo a su cultura política.

Cultura política hace referencia a los sentimientos subjetivos, las actitudes y las conductas que caracterizan las orientaciones políticas individuales y colectivas en un sistema político (Talcott Parsons, 1989); producidas en la esfera pública, entendida ésta como la construcción histórica y democrática de la cultura política (Habermas, 1994).

La cultura política engloba al conjunto de significados de la vida política y al conjunto de recursos utilizados para pensar sobre lo político, *“lo que significa que es algo más que la suma de las opiniones privadas de los individuos [...] supone la propia definición de los individuos como actores políticos, la forma en cómo la gente construye su visión de lo político y su posición dentro del mismo.”* (Moran, 1996, p.7)

La cultura política es, en consecuencia, el conjunto de valores y creencias que los ciudadanos consideran legítimos para entender y comprender la comunidad nacional y las autoridades legítimas que se constituyen en la configuración del Estado. Su evolución histórica tendrá importancia capital en la definición del sistema político que le rigen y las características que comporta.

5.1. La cultura política como sustento del *lobby*

En el marco de los enfoques teóricos, existen dos perspectivas claramente definidas, la clásica con énfasis en la teoría sistémica y que aborda la cultura política como resultado de un conjunto de *Input y outputs* donde la llamada caja negra (*Black*

Box) desarrolla³. En esta visión convencional, la cultura política está situada fuera del entorno político o del centro del comportamiento y de la actividad. *“Las normas culturales transmitidas a través de generaciones regulan las demandas de los ciudadanos, lo que se espera de ellos como ciudadanos o en cooperación con otros, así como lo que es aceptable en una sociedad.”* (Anastacia y Mateos, 2009, p.4).

Por otra parte, la revisión en ciencias sociales ha llevado a establecer una perspectiva culturalista, un nuevo enfoque, que establece como la cultura está relacionada directamente con la sociedad, con una determinada manera de pensar y actuar, todo ello relativo a creencias, conocimiento, moral, leyes, costumbres y hábitos de la sociedad. La revisión de los paradigmas que vivió la ciencia política a fines de los ochenta del siglo XX permitió una nueva interpretación sobre la cultura política, la cual es considerada actualmente como un recurso básico para guiar la acción de los individuos sobre sus expectativas hacia el sistema político en terminos de rendición de cuentas y transparencia en la información con sectores e intereses de poder (económico, mediático, etc.)

Robert Putnam, enfocado en las principales ideas de Alexis de Tocqueville, señala que la participación política – indispensable en el adecuado funcionamiento del sistema democrático – se hace posible gracias a una marcada densidad organizativa y a una envolvente vida asociativa: *“el desempeño del gobierno y de otras instituciones sociales está poderosamente influido por el compromiso ciudadano en los asuntos comunales”*. (1995, p.664) A este respecto, la socialización política resulta un proceso educativo clave para la construcción de una cultura política, tal como lo señala S. Breslin, R. Hague; y M. Harrop:

³ El concepto de cultura política tiene su raíz en el enfoque conductista que a mediados de los 50 del siglo XX se produjo en la ciencia política norteamericana. Con el concepto de cultura política se intentó llenar el vacío entre la interpretación psicológica del comportamiento individual y la interpretación macro-sociológica de la comunidad política en cuanto entidad colectiva, poniendo en relación las orientaciones psicológicas de los individuos y su comportamiento propiamente dicho con el funcionamiento de las instituciones políticas. Peschard al respecto señala que: *“la socialización política sirve de lazo de unión entre las orientaciones de una población hacia los procesos políticos y las normas que el sistema reclama como las guías de su desempeño”*. (2001, p.11)

“La socialización política es el proceso mediante el cual aprendemos sobre la política. Se trata de la adquisición de las emociones, identidades y habilidades a medida que se nos informa. Las principales dimensiones de la socialización es lo que la gente aprende (contenidos), cuando van a aprender (tiempo y la secuencia) y de quienes (los agentes). La mayoría de los estudios de socialización política se derivan del modelo de primacía de la suposición de que lo que aprendemos cuando jóvenes ofrecen un lente a través del que interpretamos la experiencia posterior.” (Breslin, Hague y Harrop, 1998, p.64)

Se trata de un proceso eminentemente cultural en la medida en que intenta insertar al individuo en una sociedad al hacerlo participe del código de valores y actitudes que en ella son dominantes. De esta manera, una definición de cultura política estaría vinculada al conjunto de valores, concepciones y actitudes dirigidas a la esfera política específicamente y que configuran una percepción subjetiva de los ciudadanos respecto al poder y el sistema político que le envuelve. De allí que el ejercicio profesional del cabildeo – el *lobbying* – esten de forma inexorable atado a la legitimidad ciudadana (o su ausencia) como practica normal en la democracia.

Algunas características que regulan las actividades del *lobbying* están asociadas a la propia caracterización de la cultura política en regimenes democráticos que formulan los teóricos de ciencias políticas:

- a. *Marco jurídico*: heredado del enfoque positivista y bajo el marco liberal, el principio de respeto al derecho y las normas jurídicas vinculantes en regulación de la conducta externa de los ciudadanos, universalmente aceptada bajo el principio de igualdad para todos.
- b. *Pluralidad*: Desarrollado bajo la lógica de igualdad de oportunidades, la pluralidad de intereses y actores en el juego político obligan a la aceptación de las diferencias en un marco de coexistencia pacífica y de resolución de conflictos. La diversidad es aceptada como esencial para la democracia. Implica un reconocimiento genuino al otro.

- c. *Competencia*: Implica el establecimiento de reglas capaces de dirimir por la vía pacífica las visiones sobre el sistema político entre actores diferentes. Desarrolla la idea del adversario político frente a la idea de enemigo (tradicionalmente, en el marco de una guerra).
- d. *Cooperación*: A partir de una concepción antropológicamente positiva del hombre, los ciudadanos cooperan entre sí. Es el elemento fundamental hacia la instauración de la confianza política y la integración social de la comunidad. (Dahl, 1971, Sartori, 1986)

6. La confianza institucional como legitimadora del *lobbying*

La confianza política al ser una construcción compartida de la comunidad, ubica en las instituciones y las normas de convivencia, el vértice principal de la materialización efectiva de tal confianza, mediada por mecanismos y entes abstractos capaces de regular la convivencia pacífica de la sociedad (ética, moral, costumbres, cultura, símbolos, lenguaje, folklore). La arquitectura institucional es la base para la maximización de tal proceso, por lo que la confianza a priori debe producir confianza post-facto, un mecanismo psicosocial que maximiza los potenciales beneficios derivados de las creencias y efectividad de la conducta de determinada institución o del conjunto de ellas.

Mientras que la confianza social (*trust*) está asociada esencialmente a las actuaciones individuales de los hombres y mujeres que habitan una comunidad, es decir, vinculada fundamentalmente a la esfera privada con apego a relaciones personales entre individuos; la confianza política institucional (*confidence*) radica en la esfera pública, construida en fuentes secundarias y con intereses específicos (especialmente medios de comunicación y actores políticos). La confianza política en estos términos está referida a la valoración ciudadana de las instituciones centrales del sistema político, para el caso, las instituciones políticamente más importantes del sistema democrático.

La confianza institucional supone una evaluación positiva de los atributos más relevantes que hacen a cada institución digna de confianza, como la credibilidad, la justicia, la competencia, la transparencia y la apertura ante puntos de vista distintos. Esta confianza parte de la idea base que ésta actuará de forma igualitaria, justa y correcta en apego al marco jurídico vinculante. *“La confianza política ha sido diseñada como un indicador de alcance medio del apoyo de los actores políticos responsables de cada institución y los principios generales de la democracia en los que están basadas ciertas instituciones en un sistema político específico”*. (Montero, Newton y Zmerli, 2008, p.21)

Los agentes *lobistas* son depositarios y al mismo tiempo legitimadores de la confianza política en la institucionalidad democrática. La rectitud, probidad y transparencia entre éstos y los actores políticos son requisito *sine cuan non* para la garantía del sistema y de forma específica, para legitimar socialmente el ejercicio del cabildeo profesional como parte del sistema.

El sistema democrático por medio de los actores políticos y las organizaciones sociales activadas tienen especial peso en la construcción de la confianza: La democracia y el buen gobierno crearían las condiciones en que la confianza social y la confianza política puedan florecer, permitiendo a los ciudadanos desarrollar su sentido de ciudadanía, promoviendo su implicación en la comunidad, el compromiso cívico y la participación democrática, completando así el círculo virtuoso.⁴ (Montero, Newton y Zmerli, 2008)

En términos de la ciencia política moderna, este proceso de caracterización se fraguaría en la difícil concepción de la *governance*, es decir, en el establecimiento de las llamadas “mejores prácticas” para apuntalar la transparencia, la legitimidad y la confianza en el ejercicio democrático del poder político. Sin embargo, este proceso es bidireccional, por lo que la actuación u omisión de los ciudadanos, grupos de presión como los *lobbies* y los agentes sectoriales que dan vida a esta democracia tienen un papel crucial en el desarrollo de la misma. Es un ejercicio de corresponsabilidad institucional.

⁴ Recordando la descripción de Aristóteles sobre “los ciudadanos virtuosos” en *La Política*.

La gobernabilidad así entendida – teniendo en cuenta al conjunto de la sociedad y sus roles – se nutre de la confianza institucional en el marco de la cultura política para permitir que los sectores emitan peticiones específicas a las autoridades políticas a través de diversos grupos de presión, consultoras y *lobbies* profesionales que legitiman al propio sistema. Tales características sin embargo, no han sido desarrolladas completamente en todos los regímenes democráticos del mundo; de allí que, su origen anglosajón tenga especial relevancia para observar los procesos de influencia que ejercen los *lobbies* en el poder político.

7. Rendición de cuentas y *lobbies* en democracia

La rendición de cuentas supone que la ley aplica sanciones a los representantes y funcionarios públicos que incurren en omisiones, malas prácticas y abusos del poder público. Por el otro lado, significa que los responsables del Poder Ejecutivo y Legislativo tienen que actuar con reciprocidad y atender eficientemente las demandas públicas de la ciudadanía, de los sectores y las de su electorado (Béjar Algazi, 2006). Así, las demandas tienen que ser evaluadas en base a información, opiniones, datos y argumentos especializados que sirvan para tomar decisiones racionales en pos del interés general de la población, aun a costas de las preferencias de sus electores y las promesas de campaña.

Informar, explicar y justificar a la ciudadanía sobre las decisiones políticas tomadas como respuestas a las demandas públicas o sectoriales, ya sea si el representante respetó o sustituyó lo que había acordado con el electorado, es fundamental para rendir cuentas a la ciudadanía y dotar de legitimidad al sistema. Aunque también es necesario explicaciones de los agentes y actores que influyen en el sistema, en palabras de Béjar Algazi,

“Pero también es fundamental que los procedimientos de la democracia contemplen la rendición de cuentas de aquellos sectores que trabajaron en pos de un interés, que si bien es legítimo e inclusive necesario para la construcción del bien común, es necesario que se transparente a la ciudadanía qué intereses están buscando sacar

ventajas del erario público y de qué forma lo hacen.” (Algazi, 2006, p.28)

Es decir, si la rendición de cuentas y la transparencia constituyen pilares que no sólo mejoran la calidad de la participación, sino que también la estimulan, mayor asimilación entre los usos y costumbre y las normas escritas es necesaria también en el *lobbying* (Mascot, 2006).

El poder legislativo reviste especial relevancia para el *lobbying*, toda vez que de su organización y de las reglas internas de procedimientos e introducción de leyes y acuerdos se ejercerán las relaciones externas con individuos, grupos de interés, y los *lobbies*. Sus representantes actúan conforme el sistema político que le rija – presidencialismo, parlamentarismo – y las relaciones en los procesos de tomas de decisiones con respecto al partido político y los sectores involucrados (Bobbio 2006, Sartori 1987).

Bajo este ambiente, y siempre procurando tomar las decisiones más racionales favorables a los intereses generales de los ciudadanos, los legisladores en particular (y en general los representantes del poder público) enmarcan sus decisiones en la pluralidad y contraposición de intereses, requiriendo la asistencia técnica de especialistas, agentes profesionales con acceso a sectores específicos ajenos al funcionario público, es decir, requiere la participación de los *lobistas*.

“La representación de intereses y la agregación de demandas sectoriales a través de lobbying generan espacios para que procedimientos informativos y de persuasión de todo tipo se lleven a cabo. Pero aunque la agregación de demandas es legal y legítima, genera suspicacias por parte del electorado que percibe que el interés público está siendo quebrantado cuando los grupos sectoriales hacen lobbying. En tal sentido, la rendición de cuentas sobre los actos de gobierno es fundamental para la consolidación de la democracia, para su calidad y para la legitimidad de los procesos electivos y de formulación de políticas públicas y legislaciones. En un contexto así, es necesario reglamentar las relaciones y contactos entre los representantes del interés público y general de la población y los representantes de intereses sectoriales que justamente hacen eso, representan sectores a contraposición de los políticos que representan a la ciudadanía que los elige y toda la sociedad.” (Ricciardi, 2009, p. 67)

Siguiendo el patrón de Robert Dahl sobre el sistema político como un tablero de ajedrez, el régimen de la democracia representativa se hace uso de canales (formales e informales) para que las *input* (demandas) puedan ser procesadas por el sistema; al tiempo que se vale de esos mismos canales para informar de las *output* (decisiones, políticas, legislaciones) emanadas del sistema con el fin de satisfacer los intereses de la ciudadanía en general, y de los sectores específicos en particular.

De esta manera, la regulación del *lobbying* está tangencialmente relacionada con la calidad y profundidad de la democracia. La interacción institucional entre el Estado y los agentes – actores de la amplia sociedad civil son en definitiva los mecanismos para evitar la ausencia de ética, opacidad y potencial corrupción de los *lobistas* en su ejercicio profesional.

8. Revisión de la literatura sobre *lobbies*

La literatura sobre el *lobby*, el *lobbying* y su impronta en los sistemas políticos está sujeta a la revisión histórica de los parlamentos anglosajones, con especial deferencia en el caso de Reino Unido y EEUU como fuentes originarias del actual ejercicio profesional del cabildeo.

Se trata de estudios empíricos, contextualizados sobre temáticas de interés sociopolítica y por tanto constreñidos en espacio y tiempo a las dinámicas previstas en ello. El foco del análisis actual sin embargo está enfocado en las dimensiones de la democracia y la participación ciudadana en ella, relativas a los mecanismos de transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información pública, mecanismos que han cuestionado algunas de las acciones ejercidas por grupos de presión dentro de la sociedad civil.

Dada la naturaleza de los *lobbies*, su vinculación literaria viene como componente añadido de las causas, las consecuencias y/o el impacto que producen en la dinámica internacional, regional y local, especialmente vinculados a los procesos regulatorios, como el caso que nos ocupa en torno a las instituciones comunitarias.

Capítulo I.

El *lobby* y las relaciones internacionales

SUMARIO:

- 1.1. El constructivismo social en las relaciones internacionales.
- 1.2. El institucionalismo en las relaciones internacionales.
- 1.3. La institucionalidad constructivista en las relaciones internacionales.
- 1.4. La globalización como marco de la realidad internacional.
- 1.5. Organizaciones Internacionales: contextualización y evolución institucional.
- 1.6. Las Organizaciones Internacionales post II Guerra Mundial.
- 1.7. La interdependencia y las Organizaciones Internacionales en la teoría de las relaciones internacionales.
 - 1.7.1. La interdependencia compleja de los actores en el sistema internacional.
- 1.8. Las organizaciones y la teoría de los regímenes internacionales.
- 1.9. Actores no estatales en el sistema internacional

CAPÍTULO I.

EL LOBBY Y LAS RELACIONES INTERNACIONALES

1.1. El constructivismo social en relaciones internacionales

El centro del enfoque constructivista es la construcción de intereses e identidades intersubjetivas, es decir, la constitución de valores compartidos, principios comunes, y marcos históricos – culturales colectivos en el imaginario social. Alexander Wendt, padre de este enfoque, inicia con ello un proceso de crítica a la lógica de la teoría de la elección racional que acompaña a las ciencias sociales en general, y a las relaciones internacionales en particular.

Su marco ontológico radica en el enfoque reflectivista, propiciador del cambio social internacional. El constructivismo social se circunscribe a un enfoque reflexivo de carácter moderado, es decir, a un enfoque que describe la crisis del sistema actual a medio camino entre el progreso tecnológico y la atomización de la sociedad sin pretender cambios radicales inmediatos, ni políticas ni económicas.

Sí para los tradicionalistas el poder y la seguridad como sistema serán el motivo principal que guíe su acción en la arena internacional; y para los teóricos de la interdependencia compleja serán los condicionamientos recíprocos crecientes que maximicen las relaciones entre actores; para los autores constructivistas la estructura del sistema internacional está:

... compuesta fundamentalmente por ideas (...) la estructura no está definida sólo en términos de recursos materiales, sino también en términos de ideas. [...] una acción política no depende únicamente de las capacidades físicas. Requiere también un marco de sentido que defina, por una parte, hacer reconocible el uso de estas capacidades – como comportamiento intencionado y con sentido – y por la otra, suministrar la base de las interacciones estatales que respondan a unas pautas. Por consiguiente los constructivistas realzan el componente normativo o de ideas de la estructura. (Wendt, 2005, p. 39)

De esta forma, Alexander Wendt y sus discípulos (Nicholas Onuf, Peter J. Katzenstein, Emanuel Adler, Michael Barnett, John Ruggie, Martha Finnemore, entre otros.) comprenden a la sociedad internacional como el núcleo del sistema internacional, es ahí donde se producen las reglas constitutivas que guían el comportamiento de los actores, reglas que sirven como canales de comunicación y conformación entre todos los componentes; un banco de ideas que propicia una gramática del lenguaje en continua construcción y cambio.

El accionar de los grupos de presión – entiéndase *Lobbies* –, en esta construcción continua de las instituciones que conforman el sistema internacional, le otorgan a éstos una influencia enorme, ya que por medio de la gramática del lenguaje empleada hacen uso – y abuso – de las mayores técnicas de comunicación persuasiva y se valen de accesos privilegiados de información para legitimar y priorizar sus propios intereses en las agendas públicas tanto domésticas como internacionales.

Las reglas constitutivas por las que rigen sus comportamientos definen un conjunto de prácticas que hacen visible un determinado tipo de actividad social, por lo que una violación a este tipo de reglas por cualquier actor se torna incompresible para el resto⁵; es decir, cumplen una función de carácter normativo *“en cuanto proveen marcos de significados, ayudando a los agentes a entender en tal situación sus identidades e intereses”*. (Sodupe en Luna, 2009, p.71)

En este sentido, las reglas de juego del enfoque constructivista están dominadas en las relaciones inter agencias que se producen entre el Estado y fuera de éste, donde los agentes *lobistas* y sus representados deben cumplir en aras de legitimar su ejercicio diario (el *lobbying*) como una legítima acción en marcos democráticos y de relaciones sociales.

⁵ Es decir, significa por tanto, que las rutinas producidas por las prácticas constantes en las interacciones entre los *lobbies* y los actores de las instituciones les engloban en pautas comunes que minimizan cualquier posibilidad de ser alteradas al ser considerados partes fundamentales del sistema, en términos políticos, los *lobbies* son considerados partes del *stablishment*, por lo que son legitimados en sus actuaciones. Es una conducta que se retroalimenta de manera constante.

Alexander Wendt describe tres arquetipos culturales (al estilo de tipos ideales del patrón weberiano), de comportamiento de los actores en el sistema internacional (en clara diferenciación al principio racionalista de auto-ayuda que señala Kenneth Waltz del neorrealismo):

1. *Comportamiento tipo hobbesiano*: marcado por una situación de conflicto existencial entre actores del sistema internacional. Un juego de suma cero, donde la violencia es un recurso no sólo necesario, sino indispensable.

2. *Comportamiento tipo lockeano*: se diluye la violencia como medio por el reconocimiento al otro como “adversario”, es decir, donde es posible la co-existencia. Wendt explica que este arquetipo es el más común en el marco de la globalización: se producen dos situaciones que interactúan entre sí sin ser excluyentes, el poder y la interdependencia, es decir, la hegemonía y la cooperación en simultáneo.

3. *Comportamiento tipo kantiano*: el adversario se diluye por relaciones de cooperación y amistad, la idea de ayuda mutua frente a terceros es la que priva en este tipo ideal. La identidad propia y los intereses son constituidos teniendo en cuenta los intereses e identidad de los otros actores.

Es al arquetipo desarrollado por Wendt, el de tipo lockeano, el que se emplea para el análisis descriptivo del *lobby* en los marcos estatales de conducta, es decir, frente a los actores representantes del poder político (ejecutivo, legislativo y judicial) que conforman el Estado-nación. Una cooperación recíproca entre una autoridad constituida por el voto y legitimada por el estado de derecho por una parte, y un agente *lobista* que actúa como polea de intereses específicos para introducir al sistema.

1.2. El institucionalismo en relaciones internacionales

En términos teóricos, los argumentos institucionalistas han variado y construido nuevos métodos de comprensión científica con la capacidad de aportar elementos novedosos al análisis; especialmente el llamado “neo-institucionalismo”, que surge como crítica al formalismo jurídico en los 80 's; y que March y Olsen en una detallada crítica construyen la visión normativista: *“esta versión pone énfasis en las normas (rutinas organizacionales) y en los significados corporativos (símbolos) dentro de las instituciones, para entender cómo funcionan éstas y cómo influyen en el comportamiento individual”*. (March y Olsen citados en Losada y Casas, 2010, p. 38)

Por su parte, el constructivismo social desarrollado por John Ruggie surge también como una crítica al racionalismo extremo propio de la Teoría de la Elección Racional (TER) que enfatizan en la objetividad y certeza como valores privilegiados; el constructivismo contrario a este postulado ahínca sus bases en la conducta humana y la conformación de su entorno social guiado por el comportamiento de sus actores. El enfoque constructivista *“se asume que los actores políticos son un producto social, es decir, que su respectiva identidad es construida, más aún constituida por el sistema colectivo de significados y normas dentro del cual se mueven.”* (Casas y Losada, 2010, p. 203)

Es en este marco en que las instituciones juegan un rol importante como fuentes de ese orden débilmente cimentado en el escenario internacional aunque siempre anhelado independientemente de sus medios y las consecuencias anexas.

Conjunto de significados y normas que como señalan Casas y Losada (2010) son de contruidos en las interacciones que se producen entre los grupos de *lobbies* y el resto de actores en las instituciones con poder político, tradicionalmente los parlamentos, pero extendida a todas aquellas instituciones donde su objeto sea la política y estén dotadas con poder suficiente para que sus decisiones sean efectivas, en el caso presente, relativo al ejercicio de construcción de significados en el seno de la UE por medio del ejercicio del *lobbying* sobre un amplio abanico de temas, desde los derechos de propiedad intelectual hasta los impuestos a la industrias tabacaleras, se trata de que por medio de la persuasión y la gramática del lenguaje, los grupos

tengan mayor capacidad de influencia en los legisladores comunitarios.

De acuerdo al catedrático José María Vargas (2009), se trata de un contexto guiado por el realismo, cuyo objetivo vienen dado por la complejidad entre la acción social y las fuerzas estructurales dentro de un marco de autoridad claramente definido y con su propia dinámica:

“Las instituciones representan sitios tangibles en los que interactúan la acción social y el cambio social que se lleva a cabo en la exploración de variedades de relaciones entre la sociedad, el mercado y el Estado, así como la lógica particular que se genera de estas relaciones. Las instituciones son el resultado de la acción humana pero no la ejecución del diseño humano”. (Vargas, 2009, p. 11)

Al respecto, March y Olsen señalan en su obra *The institutional dynamic of international order political*, la importancia del proceso de institucionalización: *“lo que implica el desarrollo de prácticas, el contexto de su empleo, el proceso de estructuración y su rutina, en referencia a códigos de significados que desarrollan un enfoque racional institucionalizado”.* (March y Olsen, 1998)

1.3. La institucionalidad constructivista en Relaciones Internacionales

Por otra parte, John Gerard Ruggie propone la perspectiva constructivista en Relaciones Internacionales asociado con el papel jugado por las ideas e intereses; su efecto causal y el papel que juegan en la construcción de la realidad (Losada y Casas, 2010). El autor centra su análisis en los factores *ideacionales* que construyen y tejen significados en las estructuras y sistema de los actores. El constructivismo profundiza ontológicamente en el papel desempeñado por las motivaciones causales del comportamiento de los seres humanos, quienes le dan vida a las instituciones.

La construcción individual de significados e identidades sobre valores compartidos en términos de actores y estructuras (constructivismo) ha permitido la legitimación de normas y reglas capaces de reducir conflictos y permitir cambios sociales en las estructuras del sistema (institucionalismo); lo que ha reconfigurado las potenciales amenazas y la interpretación de ella por parte de los actores racionales sobre los costos y beneficios en la maximización del poder mediante la fuerza y el conflicto; por el mantenimiento de pautas de comportamiento capaces de garantizar la seguridad colectiva del sistema mediante las acciones individuales conforme a ello (neorrealismo).

Los *lobbies* interpretan las potencialidades de sus proyectos conforme el sistema – las instituciones – le ofrecen cabida a sus planteamientos, no como parte de procesos burocráticos, sino más bien, como resultado de una construcción de significados en los agentes decisores, las personas que integran dichas instituciones. De ahí que estos grupos estén obligados a atender las distintas sensibilidades de cada actor presente en éstas (desde su origen geográfico, su entorno social o su capacidad intelectual, entre otros.), haciendo uso de información, tecnología y rutinas tendientes a la persuasión y el convencimiento.

Cuadro N° 1. *Marco de actuación del sistema internacional*

Institucionalismo	Realismo (Neorrealismo)	Constructivismo
El orden se genera mediante el cumplimiento de normas y conductas aceptadas y compartidas mediante instituciones que permiten la cooperación y generan incentivos para el cumplimiento de acuerdos.	El fin del sistema es garantizar la seguridad de sus actores, lo que permite generar pequeños espacios de cooperación/fricción que no logren alterar el equilibrio de poder y permitan reducir costos y aumentar beneficios (ganar – ganar).	Las personas actúan hacia objetos, incluyendo otros actores, sobre la base de los significados que los objetos tienen para ellos; es decir, el orden es una concepción mental individual legitimada por la acción colectiva de una comunidad (Estado).

Fuente: Ruggie, J. (1998) *“Constructing the World Polity. Essays on International Institutionalization”*. Presentación esquemática propia.

La realidad internacional ofrece un ejemplo notable de este proceso de imbricación entre constructivismo, institucionalismo y neorrealismo: la Unión Europea (UE). La necesidad histórica y la importancia política de la construcción (reconstrucción) de la Europa post guerra fría permitió desengranar el centro de interés de la OTAN a la CEE (hoy UE) en un traspaso de valoraciones sobre el significado de amenazas para la integridad de sus actores (los Estados); incrementándose las acciones individuales en la construcción del proyecto común europeo conforme legitimaba un marco de seguridad colectiva más poderoso de cara a frentes individuales de protagonismo político y arrogancia militar (poder). Ello mediante el fortalecimiento de instituciones reductoras de incertidumbres mediante la regulación de acciones individuales no conformes a los valores e intereses compartidos por sus miembros.

1.4. La globalización como marco de la realidad internacional

La realidad internacional es completamente difusa, borrosa para producir análisis pródigos sobre sus actores y las consecuencias de sus interacciones. Sin embargo y partiendo de la globalización como hecho histórico, la realidad internacional hoy, está influenciada por dos acontecimientos especiales ocurridos entre finales del siglo XX e inicios del XXI: la Caída del Muro de Berlín (1989) y los atentados del 11 de septiembre en los Estados Unidos de América (2001), hoy aderezados por el terrorismo internacional en general, y la amenaza yihadista representada por el autodenominado estado islámico (ISI) en particular.

Sí bien son los Estados los que siguen siendo actores principales del sistema, no son ni los únicos ni los controladores del poder y de la fuerza necesaria para cambiar dicha realidad. La emergencia y redifinición de actores políticos no estatales con peso social y económico internacional ha reducido las diferencias en áreas antes limitadas a los estrictos márgenes westfalianos.

“El hecho de que existan nuevos actores e intereses, implica igualmente el saber si estos últimos tienen una existencia autónoma o, si por el contrario, son el resultado de procesos y desarrollos aún inacabados de la realidad nacional e internacional que acarrearán, en la actual escena internacional, el posicionamiento de estas nuevas fuerzas sociales”. (Aguilar, 1999, p. 17)

En este mismo tenor, Marcel Merle nos brinda una explicación de su interrelación, cuando señala la ausencia de dependencia oficial con relación al Estado en calidad de actor, que estos nuevos movimientos sociales, organizaciones terroristas, representantes empresariales, poderes paralegales, grupos de presión, empresas de *lobbies* internacionales, entre otros, desarrollan con el primero.

Evidencia manifiesta de la incapacidad estatal para responder a un cierto número de necesidades y de demandas que se evidencian tanto en el interior de los Estados como allende de sus fronteras. Pero estas fuerzas permanecen subordinadas a los Estados, ante todo porque estos últimos son el centro de sus reivindicaciones y luego porque los Estados son los autores de las reglas que favorecen o paralizan, según el caso, las actividades de los grupos privados. (Merle citado en Aguilar, 1999).

La acusada resistencia del antiguo Estado para dar cabida a los actores no estatales sirvió como caldo de cultivo inicial para aumentar las potenciales presiones que grupos de intereses específicos, como los *lobbies*, hicieron a sus legisladores y/o representantes en instituciones internacionales, para que sus intereses y peticiones fuesen estimadas. Fue esta ardua resistencia inicial del Estado-nación quien fraguaría en el advenimiento del conjunto de actores no estatales que se dan cabida en el actual sistema internacional.

Este proceso que intenta dar cuenta de esa realidad internacional se va decantando en paralelo con la configuración de un orden o ‘desorden’ mundial como la describió Bauman⁶; que resulta de las nuevas relaciones de la post Guerra Fría y del reposicionamiento de las fuerzas mundiales, tanto públicas, como privadas.

⁶ Symund Bauman, sociólogo italiano, profesor invitado en Oxford y Cambridge, que profundiza en las contradicciones de la globalización y las desigualdades que genera.

El enfrentamiento entre bloques que caracterizó este periodo se trasmutará con la desaparición del bloque soviético y sus zonas de influencia, las cuales liberó nuevas energías políticas, sociales y económicas que transformaron al mundo de fines del siglo XX.

Las relaciones entre los Estados adquirieron una nueva dimensión al no responder a los conceptos de amenaza-defensa. En este campo la seguridad adquirió nuevas formas. Las amenazas se transformaron en riesgos y la seguridad militar dio paso a la seguridad cooperativa que se deriva de la doctrina de la CSCE⁷ de Viena.

Por su parte, W. McNeil y T. Von Lave señalan dos consecuencias del fin de la Guerra Fría y la asunción del capitalismo en todo el mundo: *“En primer lugar considera que la occidentalización dejó a las otras civilizaciones con una sensación de humillación e impotencia; la segunda, fue la reacción que supusieron los diversos experimentos, totalitarios y revolucionarios que dieron lugar a las distintas guerras que asolaron el siglo XX.”* (Citados en Parente, 2003, p. 246)

Orden mundial que lidia con una grave crisis energética, con el calentamiento global, la pobreza y explosión demográfica de los países del Sur, el ascenso de China como super potencia, entre otros temas complicados de la agenda internacional y cuyo peso se siente en esta realidad generalizada devenida por la globalización. Pero ¿Cómo sucede la globalización?, ¿Qué define lo que se llama globalización?, ¿Cuáles son las redes articuladoras del proceso globalizador?, porque si es difícil la comprensión del actual orden mundial, se hace urgente entonces una aproximación conceptual al piso ontológico en que se tejen estas redes imbricadas de sistemas, actores, entre ellos los *lobbies*, y procesos mediante el ejercicio de la fuerza, el poder, la diplomacia y la coerción.

7 Conferencia de Seguridad y Cooperación Europea celebrada en Viena, Austria en 1988 y cuyo tema central abordaba los derechos humanos y el desarme, iniciada en 1986 y tras 26 meses de largas discusiones entre la URSS, los países europeos occidentales, Canadá y los Estados Unidos, se preparó el terreno positivamente para el colapso próximo del mundo soviético.

La “sociedad del riesgo” como denominan algunos autores⁸ a la sociedad actual, o sociedad reflexiva, término aportado por el politólogo alemán Ulrich Beck⁹, para definir una fase de desarrollo de la sociedad moderna donde los riesgos sociales, políticos, económicos e industriales tienden cada vez más a escapar a las instituciones de control y protección de la sociedad industrial, se ajusta a una visión donde, el riesgo de la modernidad trae consigo la desaparición de la raza humana.

El profesor estadounidense y catedrático de Relaciones Internacionales, especialista de la “Interdependencia compleja”, James Rosenau, señala:

“Asistimos a la evolución de una nueva época; como ya se indicó, una época de múltiples contradicciones. El sistema internacional es menos dominante, pero todavía es poderoso. Los Estados están cambiando, pero no desapareciendo. La soberanía estatal está desgastada, pero todavía se ejerce vigorosamente. Los gobiernos son más débiles, pero todavía pueden hacer gala de su autoridad. Las poblaciones algunas veces son más exigentes, otras más dóciles. Las fronteras siguen impidiendo el paso de intrusos, pero son más porosas. Los paisajes geográficos están dando paso a paisajes étnicos, multi-mediáticos, tecnológicos y financieros, pero la territorialidad sigue siendo preocupación básica de mucha gente”. (Rosenau, 1997, p. 70)

Dos elementos que Rosenau prioriza: el cambio y los sucesos micros, locales. De acuerdo a las aportaciones brindadas por el profesor, la realidad de hoy está marcada por el cambio, por la transformación constante, por la aceleración exponencial de sucesos y eventos que generan y producen consecuencias no esperadas y múltiples. De la misma forma, y de la mano de los estudiosos de la globalización, la realidad internacional puede ser impactada sensiblemente por pequeños sucesos en distintas partes de esta sociedad internacional.

8 Entre los más destacados se encuentran: Octavio Ianni, Anthony Giddens, Fernando Robles y Fernando Mires, entre otros.

9 Politólogo, sociólogo y profesor alemán nacido en 1944, quien actualmente es profesor de la Universidad de Múnich y de la *London School of Economics* en Reino Unido.

El resultado de todo esto, a nivel teórico, ha sido la aparición de una tendencia, hacia la reconciliación¹⁰, la complementariedad o el pluralismo teórico entre los distintos paradigmas, en especial entre el realista y el de la interdependencia en el marco de la Teoría de las Relaciones Internacionales (TRI). La compleja realidad internacional actual, que impide negar la importancia tanto de los Estados como de los actores transnacionales, tanto de las relaciones interestatales como de las relaciones transnacionales, tanto de las situaciones de conflicto como de cooperación, hace que la TRI haya optado, en cierta medida, por una solución ecléctica, de compromiso. (Arenal, 2003)

El *lobbying* se circunscribe a esta tendencia, a la actuación *interméstica*¹¹ frente al Estado y las organizaciones internacionales que le agrupan (ONU, UE, OEA, ANSEAN, otros); donde el cabildeo profesional no sólo está dirigido a una autoridad política en particular, sino que la presión–petición ejercida frente a un Estado en particular es parte de un amplio abanico de presiones–peticiones ejercidas por el *lobbysmo* para satisfacer y/o garantizar sus intereses en escala internacional.

De esta manera los *lobbies* pueden ejercer presiones simultaneas y en paralelo, persuaden–presionan a sus legisladores locales al mismo tiempo que presionan–persuaden a legisladores nacionales o supranacionales (caso UE), todo con el objeto de validar los intereses de sus representados o minimizar el impacto de legislaciones para los actores involucrados.

Para ello se vale de los recursos propios de la globalización y de la homogenización creciente en términos de buenas prácticas que revisten organizaciones como la OCDE y la UE en Estados democráticos y en su mayoría desarrollados.

10 Observado especialmente en los Estados Unidos desde la década de los ochenta, donde diversos teóricos ha encontrado aéreas comunes de integración y complementariedad académica, otrora insospechado y difícilmente alcanzado.

11 Un anglicanismo tomado de las palabras *domestic* (interno) e *international* (externo).

1.5. Organizaciones internacionales: contextualización y evolución institucional

Las organizaciones internacionales son el resultado de normalmente largos procesos de integración, a su vez, causa y consecuencia de la cooperación, el conflicto, los miedos y los recursos entre los miembros a juntarse. En términos de la Teoría de Relaciones Internacionales, las Organizaciones Internacionales (en adelante OI) son el resultado de la interdependencia compleja (J. Roseanu, 1995) en que la dinámica internacional ha desarrollado el relacionamiento entre los Estados, sus principales protagonistas.

Es la construcción artificial de redes de socialización internacional a partir de patrones identitarios comunes y/o necesidades reciprocas ante factores exógenos y/o demandas internas.

“La dinámica del fenómeno organizativo internacional, regida por la ley de una constante y creciente interdependencia, rebasa ampliamente el marco de los criterios utilizados para significar las diversas categorías de organizaciones internacionales, e impone, simultáneamente, la necesidad de su consideración a la luz de su continuidad y del trastocamiento de sus límites teóricos. Ello descansa en una causa común, a saber: la tendencia del ser humano a asociarse y organizarse con otros individuos y grupos, para facilitar una mayor y mejor satisfacción de sus necesidades física y psíquicas, individuales y colectivas, razón por la que cada vez adquiere mayor fuerza y complejidad el mundo internacional, sean cuales sean las formas organizativas y los actores que se desarrollan en su seno.” (Calduch, 1991, p.14)

El profesor de Relaciones Internacionales R. Calduch, observa profundos comportamientos en la realidad internacional anclados en la sociología y los patrones conductuales que se producen en la esfera doméstica de comunidades políticas, donde las necesidades de cooperación y asociación han sido priorizadas frente a amenazas externas – el hambre, la guerra o los recursos – para dar cabida a cuerpos organizados con mayores y mejores recursos para minimizar tales amenazas.

La Teoría de Relaciones Internacionales tienen – como la mayoría de la ciencia occidental – su epicentro en la organización de Europa. El tratado de Paz de Westfalia (antigua Prusia, actual Alemania) de 1648 colocaba fin a las guerras entre comunidades políticas europeas y daba origen a la cristalización organizacional más importante de la ciencia política moderna, el Estado-Nación.

Las organizaciones internacionales hunden sus raíces en la antigüedad, recordando la Liga del Peloponeso (parte de las islas de las actuales Grecia, Macedonia y Chipre) como parte de una alianza militar defensiva. Estudiar por tanto el origen de las Organizaciones Internacionales en general resulta tan amplio como hacer inventario de la historia de la humanidad y sus primeros asentamientos.

Sin embargo, bajo la contemporaneidad delimitada del orden internacional actual, las Organizaciones Internacionales surgen a partir de lo que la doctrina denomina “Concierto de Naciones” en Europa en la segunda parte del siglo XIX con la *pax napoleónica* tras su fracaso militar en Waterloo en 1815.

En 1900 en el marco de la celebración del Congreso de Ciencias Políticas de París, el profesor Leroy Beaulieu propuso la constitución de unos “Estados Unidos de Europa, sustentado en la fortaleza del sistema federal americano, pero entendido bajo el esquema europeo. Se trataba de una idea novedosa frente a sus colegas Bluntschil y Lorimer, quienes proponían una “comunidad europea de Estados” y un “Estado federal europeo”, respectivamente. Una génesis discursiva, teórica y académica del proyecto europeo de la segunda mitad del siglo XX, la actual Unión Europea. (Calduch, 1991)

La importancia que el profesor Calduch señala de la creación y evolución del moderno Estado–Nación está en que a igual que el sistema internacional para el constructivismo, el Estado–Nación que emerge de Westfalia 1648 y evoluciona hasta hoy ha sido una entelequia sociológica con fundamentos jurídicos sujeta a las pautas sociales de una determinada comunidad política, es decir, donde la creación de identidades, intereses y significados ha sido decantada por el accionar de actores, grupos de presión (*lobbies*) y ciudadanos comunes.

Y al ser el Estado el principal actor del sistema internacional, es suya que la comprensión del ejercicio del *lobbying* no pueda ser comprendido sin entender tanto la creación y evolución del primero como la conformación del segundo y la actuación de los *lobbies* en éste.

1.6. Las Organizaciones Internacionales post II GM.

El 24 de octubre de 1945 se firmaba en la ciudad de San Francisco (EEUU) la Carta fundacional de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), institución internacional que recogía el legado histórico eurocéntrico y las novedades americanas para cimentar un nuevo orden internacional con el fin de la II Guerra Mundial (1939-1945).

El nacimiento de la ONU abrigaba una organización híbrida, mientras mantenía el poder de veto en el Consejo de Seguridad (el modelo de concierto europeo clásico), desplegaba la ampliación y democratización de la sociedad internacional bajo la Asamblea General (donde participan todos los Estados miembros). La legitimidad de sus acciones estarán sustentadas en los acuerdos internacional suscritos por sus miembros y regidos por el derecho internacional consuetudinario vigente para la época.

A partir de ese momento, el edificio institucional, académico, político y sociológico se irá a cristalizar en torno al corpus instrumental de lo que hoy se conoce como el Sistema de Naciones Unidas; Acuerdos, Tratados, Protocolos y Declaraciones que irán fortaleciendo el andar de esta novel organización internacional, y con ella, los modelos y paradigmas de la ciencias política en general, y de las relaciones internacionales como disciplina científica en particular.

En forma paralela, diversas regiones amparadas y protegidas por el derecho internacional, y observando y alegando distintas causas iniciarán importantes procesos de organizaciones internacionales regionales o subregionales en diversos temas (de tipo defensivo: Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) de

1949; con características políticas: Organización de los Estados Americanos (OEA) de 1948, y de integración económica: Comunidad Europea del Carbón y el Acero (CECA) de 1951). En la segunda mitad del siglo XX se formaran más de 200 organizaciones internacionales regionales y mundiales que respondían a diversidad de criterios en sus intereses por constituirse.

El derecho internacional y la legislación comparada emergerán con el nuevo orden internacional post II Guerra Mundial como los principales mecanismos de actuación de la comunidad internacional, por lo que la capacidad de influencia que grupos ajenos a los Estados puedan hacer de ellos para propiciar ventajas a sus representados o evitar potenciales perjuicios, constituyen factores fundamentales para los procesos de toma de decisiones en el *lobbying* profesional que surgirá a partir de ello y que continua fundamentado en este derecho y legislación en torno a procesos de carácter supranacional como son en algunos casos los acuerdos de libre comercio o comunidades supranacionales como la UE.

A pesar de que el protagonismo ha sido el Estado como unidad sistémica en las relaciones internacionales, a partir de los setenta la voz y peso de organizaciones no estatales tiene cada vez más eco en las organizaciones internacionales; así como, en la propia constitución de organizaciones privadas sin ánimos de lucro, las llamadas Organizaciones No Gubernamentales (ONG), quienes actúan por un conjunto de principios (en 2005 se firmó un protocolo de conducta internacional para ONG en las Naciones Unidas), las necesidad de asociación, identidad compartida e intereses mutuos son parte de la dinámica de la sociología en el ámbito externo de la sociedad internacional.

1.7. La interdependencia y las organizaciones en la teoría de relaciones internacionales

Hoy en pleno siglo XXI, el debate político, académico y sociológico resurge conmovido por los espectaculares cambios y las velocidades asombrosas que adquieren los sucesos y hechos que impacta directamente en el centro de la teoría, desde los atentados yihadista en París y Bruselas de DAESH al compromiso chino por el calentamiento global en la COP21. Desde hace poco más de tres décadas, la disciplina ha estado en una constante reflexión autocrítica, examinando de manera constante, sus propios métodos y teorías, evaluando su carácter y especificidad científica, incluso llegando al revisionismo historiográfico de los contenidos y tesis plasmadas.

“Las razones de esta efervescencia particularmente intensa debemos buscarlas en las mismas “fuerzas motrices” que tradicionalmente han impulsado el desarrollo de la disciplina y su evolución teórica [...] En primer lugar, el natural desarrollo interno de las ideas, estructuradas en teorías o “paradigmas”. En segundo lugar, el impacto de la evolución de los acontecimientos en las teorías que pretenden explicarlos. Y en tercer lugar, la influencia de conceptos e instrumentos provenientes de otras ciencias sociales”. (Salomón, 2002, p.1).

Basado en lo que describe Mónica Salomón, las actuales Relaciones Internacionales, de naturaleza multidisciplinaria y cuya matriz original le instituye como inacabada de forma constante, dado las peculiaridades de su objeto de estudio - las relaciones humanas estructuradas en formaciones sociopolíticas – se demarcan en esas fuerzas motoras:

- ✓ Las diversas teorías y las llamadas olas de desarrollo teórico en que se encuentra la disciplina.
- ✓ los acontecimiento internacionales, que en las últimas dos décadas han visto la reorganización de nuevos polos de poder en el mundo post guerra fría, el

proceso de globalización mundial y un difuso y complejo reacomodo internacional ante las fuerzas centrípetas y centrífugas del escenario internacional tras los atentados terroristas de 2001 en EEUU.

- ✓ la permeabilidad de la disciplina, frente a la influencia de otras ciencias sociales con visibles influencias en la teoría de las relaciones internacionales, en la demarcación conjunta con la ciencia política en general de la formulación de una política internacional cónsona con los escenarios previstos y previsibles.

Ésto es el resultado evidente de que las tres fuerzas se potencian entre sí, y su conclusión es el de un dinamismo que quizás no tenga parangón en la breve historia de las Relaciones Internacionales. En palabras del profesor de la complutense Celestino del Arenal,

“... las relaciones internacionales son la ciencia que se ocupa de la sociedad internacional, desde la perspectiva de esa misma sociedad internacional, la teoría de las relaciones internacionales es una teoría de la sociedad internacional [...] por cuanto es con relación a una formación social, que es más que la simple suma o yuxtaposición de las relaciones existentes en su seno, y no con relación al Estado o a otros actores de la misma, que sólo son formas sociales existentes en el seno de esa sociedad internacional, que las relaciones internacionales adquieren su pleno significado” (del Arenal, 2003, p.422).

La historicidad de las *fuerzas motrices* descritas por Salomón y su articulación en la *sociedad internacional* definida por Arenal, conjugan una comprensión amplia y dinámica de las actuales relaciones internacionales; la conjugación de teorías y sus desarrollos respectivos en forma de paradigmas, tesis y enfoques, cuyo volumen describe amplia y variada investigación, así como dilatados debates al seno de la disciplina, también revelan la flexibilidad y adaptabilidad del quehacer científico de la política internacional de acuerdo a las variaciones de la realidad del sistema-mundo (E. Wallestein).

El paradigma transnacional, también llamado globalista, nace como una crítica a la justificación finita proporcionada por los tradicionalistas del realismo e idealismo, que arguyen en el Estado la existencia de las relaciones internacionales. Este paradigma trata de dar cuenta de las relaciones internacionales en una concepción más amplia, que sobrepasa la lógica estatal y las relaciones interestatales que se producen en la esfera internacional, cuyos inicios se produce a principios de los setenta, en pleno proceso de distensión de la Guerra Fría, la crisis del Sistema Bretton-Woods y la crisis del petróleo en Medio Oriente.

Paradigma en donde encuentran cabida desde dos ámbitos de forma simultánea los *lobbies*, por un lado, por la existencia de actores no estatales en la constitución de la política internacional en tanto grupos de presión con intereses definidos; y por el otro, como representantes de la economía privada con intereses políticos legítimos en un marco de acción reglada, lícita y democrática en el sistema internacional.

1.7.1. La interdependencia compleja de los actores en el sistema internacional

El paradigma transnacional que impulsa con fuerza autores como Deutsch, Rosenau, Burton y Menderhausen, entre otros; parte de la idea-fuerza que las relaciones producidas entre ciudadanos privados, grupos de interés, asociaciones y empresas transnacionales facilitadas por las nuevas tecnologías de la información y el incremento en las comunicaciones y medios de transporte, han alcanzado tal grado de intensidad que se puede hablar de una sociedad mundial, donde los Estados no son capaces de dar cuenta de este tipo de relaciones, fundamentalmente porque traspasa sus propias fronteras, mecanismos y acuerdos. Se trata de la existencia de una sociedad transnacional caracterizada según Raymond Aron por *“los intercambios comerciales, las migraciones de individuos, las creencias comunes, las organizaciones que trascienden más allá de las fronteras y por las ceremonias o las competiciones abiertas a los miembros de todas estas unidades”*. (citado en Arenal, 2003, p.311)

En este marco, sobresalen las obras de Joseph Nye y Robert Keohane: *Transnational Relations and World Politics* (1971) y *Power and Interdependence* (1977); quienes prefiguran el estado de las Relaciones Internacionales y dan cabida al llamado “tercer debate” en las discusiones paradigmáticas de la disciplina. Su objetivo se encuentra en fundamentar las Relaciones Internacionales en las interacciones producidas más allá del marco estatal, nacional, convirtiéndose por antonomasia en una crítica al Estado-Nación moderno.

Las apreciaciones sobre dependencia e interdependencia serán fundamentales para la comprensión del esquema transnacional, expresando en ello, el propio juicio que desde posturas contrarias se le otorgan a ambos términos, dependiendo de quién juzgue y de las condiciones en que se produzca. Al respecto, Celestino del Arenal comenta:

“Los autores que formulan un concepto de interdependencia se dividen en dos grupos. De un lado, los que la definen en términos de interacciones que tienen efectos recíprocamente costosos para las partes. De otro, los que conciben la interdependencia en términos de relaciones que son mutuamente costosas de renunciar. Para un sector de la concepción transnacional, que puede denominarse neomarxista, lo que realmente determina el sistema internacional no es la noción de interdependencia, en el sentido positivo en que se define por los transnacionales de los países desarrollados, sino la noción de dependencia, que, en cuanto pone de manifiesto las desigualdades y condicionamientos económicos, sociales y culturales imperantes en el mundo actual, en cuanto hace referencia al subdesarrollo de la mayor parte de los pueblos del mundo, es la que en última instancia determina el sistema internacional de nuestros días” (del Arenal, 2003, p.313).

El paradigma transnacional representó un avance en la visión objeto de estudio de la disciplina en medio de la efervescencia que caracterizó los setenta del siglo XX, priorizando las relaciones de dependencia e interdependencia que en el marco del sistema internacional se produce entre distintos actores y entre partes con el todo. En el marco de la investigación y frente al objeto de estudio que caracteriza a las ciencias políticas en general: poder, Estado, sociedad, el paradigma transnacional adquiere especial relevancia cuando se describe sobre ello.

Las relaciones entre los actores privados, grupos de intereses, sectores económicos y el propio *lobbying* profesional son observados desde este marco como variables que desbordan y cruzan la esfera estatal. Pearson y Rochester inclusive señalaban la importancia de ellos en la dinámica diaria de la agenda internacional:

“Aún en el área de la guerra y la paz, tradicionalmente consideradas como del dominio de los gobiernos, es posible ignorar el papel de actores no estatales como las Naciones Unidas y la Cruz Roja Internacional, pero no la gran capacidad que poseen actores tales como el Frente Popular para la Liberación de Palestina o el Ejército Republicano Irlandés para generar violencia en el sistema internacional” (Pearson y Rochester, 2000, p.100).

El debate surgido en las dos últimas décadas del siglo XX permitió la entrada de temáticas y problemas que fueron abordados desde este paradigma, dejando el clásico enfrentamiento entre Estados que propugna el llamado realismo político en un segundo plano de discusión, para centrar la atención en factores sociales, los mecanismos que hacen estragos en los países en vías de desarrollo, la crisis del medioambiente, el terrorismo internacional o la emergente arquitectura de un nuevo orden económico global propulsado por el G-20 y los BRICS.

1.8. Las Organizaciones y la teoría de los regímenes internacionales

El tercer debate que los teóricos afirman se ha dado al interior de las Relaciones Internacionales ha producido respuestas-justificaciones a los influjos que el Estado-Nación de este orden postwestfaliano se ve expuesto por la lógica transnacional. Steve Smith centra el debate entre el *estadocentrismo* versus el transnacionalismo, cuyas fluctuaciones giran entorno a:

- *“Globalización económica, cultural y tecnológica.*
- *Transnacionalización y descentralización como procesos paralelos.*
- *Relaciones Sociales Internacionales y nacimiento de la Sociedad Civil Internacional.*

- *Debilitamiento de las fronteras y por ende de la soberanía en el sentido decimonónico*". (citado en Molina, 2001, p.26).

Los procesos de institucionalización regional, enmarcados en la dinámica intensiva internacional global, ha permitido un proceso intermedio de transición que le asiente al Estado corregir algunas fallas, mejorar sus ventajas y fortalecer sus acciones dentro de un marco político institucional favorable, protector – en alguna medida – de las profundas desigualdades que fuera de su región, su institución, no le sería posible. Ésto ha sido el principal motivo jurídico, político y explicativo para la construcción de la actual Unión Europea (UE) o de la Organización de los Estados Americanos (OEA), por ejemplo.

La teoría de los regímenes internacionales incursiona en el terreno de las discusiones sobre la naturaleza del sistema internacional, entre los antagonismos de los realistas que observan al sistema desde el pesimismo antropológico donde no existen restricciones morales y en el estado de naturaleza (Hobbes) impera la anarquía, el estado de guerra y el conflicto perpetuo y donde el ejercicio del poder, la coerción y la fuerza se impondrían sobre cualquier otra lógica. Por el contrario, los racionalistas sostuvieron que la sociedad internacional sí existía –a pesar de sus deficiencias– a través de la costumbre, de instituciones y de normas comunes que permitían la generación de prácticas cooperativas.

En este sentido, a través de la razón y de un cálculo, más o menos racional, entre costes y beneficios se podrían alcanzar ciertos arreglos transnacionales. La política internacional no sería inherentemente traumática sino que podría generar espacios de intercambio y colaboración (Bou i Novensà, S/F, p.1); costes y beneficios que son la base instrumental del accionar del *lobbying*, no sólo por los proyectos y empresas representados, sino los cálculos racionales en términos de inversión que incurren en persuadir sobre determinada legislación o acciones políticas específicas, tanto a nivel internacional como a nivel doméstico.

Esta teoría sobre regímenes resalta preferentemente las relaciones de interdependencia donde la cooperación resulta privilegiada frente al conflicto, donde las normas y procedimientos institucionalizados regularizan el comportamiento de los

actores y controlan sus efectos, reduciendo a la postre cualquier controversia generadora de conflictos. Los regímenes internacionales son comprendidos como:

“Principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones, explícitos e implícitos, en torno a los cuales las expectativas de los actores convergen en un área determinada de las relaciones internacionales [...] los principios son creencias de hecho, de causalidad o de rectitud; las normas son estándares de comportamiento definidas en términos de derechos y obligaciones; las reglas son prescripciones y proscripciones para la acción específicas; (y, por último) los procedimientos de toma de decisiones son las prácticas prevalecientes para llevar a cabo y aplicar las decisiones colectivas” (Krasner, 1982, p.186).

La importancia de este concepto es la amplitud referencial con respecto a las esferas formales e informales de las pautas institucionalizadas sobre los regímenes Internacionales, es decir, sobre la organización y estructura funcional que le viabilizan. Marc Nou i Novensà (S/F) indica que *“los regímenes informales vendrían a ser como un pacto de caballeros en que todas las partes participantes se respetan y vigilan mutuamente y todo ello gracias al interés o intereses que comparten.”* (p.5)

Acuerdos y pactos que resaltan con mayor precisión las debilidades intrínsecas derivadas de las pautas institucionalizadas y su marco de acción, donde los intereses divergentes y la inercia temporal asociada a este tipo de organizaciones pueden crear disfuncionalidades e inestabilidad, con reflejo explícito en las decisiones y políticas adoptadas por la Institución.

Campo fértil donde la multiplicidad de intereses en línea directa con un número amplio de decisores y factores en juego, sumados a instituciones burocratizadas y con distintas fases de procesos metodológicos y administrativos, constituyen un terreno de juego para los grupos de *lobbies*, al tener dicho objeto las condiciones iniciales “ideales” que reivindiquen las ideas potencialmente persuadidas por los *lobbies*; es decir, los tomadores de decisión (políticos, legisladores) deciden sobre una determinada temática con información proveniente de los grupos de *lobbies*, haciendo que tales decisiones sean más favorables de forma general para estos grupos.

1.9. Los actores no estatales en el sistema internacional

Desde finales del siglo XX se acaba el monopolio del Estado en las relaciones internacionales (Badie, 2008), y se asiste a un mundo con múltiples centros que crea una proliferación de actores no estatales y una gobernanza por encima de los propios estados (Rosenau y Czempiel, 1992).

Se aprecia una recomposición al interno del proceso globalizador entre actores, unos los convencionales (los de arriba), y otros, con peso y fuerza creciente, los de abajo, los no estatales. A partir de ello, se fragua un debate – otro más – en torno al *“verdadero poder de estos actores que emergen”* (Ardila, 2009), donde se trasciende a dos modelos de comportamiento internacional, la primera como adhesión al Estado y la segunda como una alternativa a éste. Martha Ardila les denomina nuevas diplomacias, y su éxito estará sujeto a *“la voluntad y apertura del régimen política, de la identidad y articulación, de los objetivos comunes que se persigan y de una interdependencia activa entre sus miembros”* (Ardila, 2009, p. 110).

La formación de redes y el nivel de institucionalidad adquirida al margen del Estado (Mato, 2004) será directamente proporcional al éxito del peso gravitatorio que estos actores no estatales puedan obtener en el sistema internacional, habida cuenta de su heterogeneidad de funciones y limitadas estructuras de coordinación.

Mientras el peso técnico de la academia como actor no estatal tiene mayor amplitud en el sistema internacional para temáticas de la agenda común (caso del calentamiento global), las redes empresariales y principales conglomerados empresariales han sido los principales depositarios de la mayor legitimidad internacional en la conformación de organizaciones multilaterales tendientes a ejercer peso en el sistema (Caso del *World Economic Forum*).

“En el proceso de toma de decisiones de la política exterior de un país son muchos los factores que intervienen tanto a nivel de la interacción entre lo interno y lo externo —lo interméstico— como también de actores diferentes al Estado (Russel 1990). En primer lugar, se observa un contexto macro del sistema internacional en el que ha venido cogiendo fuerza la sociedad civil transnacional integrada por las ONG y movimientos sociales que han dejado huella con su presencia en Seattle en 1999, Génova en el

2001 y Porto Alegre en el 2002, entre otros”. (Ardila, 2009, p. 112)

Ahora bien, la tesis de Martha Ardila sobre actores no estatales es recogida por el profesor Calduch (1991) en términos diferenciados sobre quienes conforman ese cuerpo de actores: afirma el profesor que se distinguen tres sujetos: las organizaciones no gubernamentales, las empresas multinacionales y los individuos, todos conforman actores no estatales, sin embargo, cada uno de ellos se encuentran enmarcados por supuestos metodológicos distintos, y su relación con el Estado en el sistema internacional por tanto se produce desde diferentes lógicas de operacionalización.

Madeuf y Michalet citados por Calduch entienden que las empresas transnacionales son el principal agente de una reconversión profunda – en el marco de la globalización – sobre los principales vectores de las Relaciones Internacionales más allá del Estado. Son éstas las encargadas de (re) construir un nuevo ambiente internacional donde la dinámica comercial lidera el proceso. Ya en 1991 explica que son el emblema visible de una nueva realidad en gestación, aunque previene que no están solas:

“La génesis de muchas de las primeras empresas multinacionales fue la resultante de un proceso de expansión empresarial estimulado por el descubrimiento, explotación y comercialización de materias primas con una creciente demanda, como ocurrió con la Standard Oil de John D. Rockefeller para el petróleo, o la Alcoa para el aluminio. También contribuyó la producción de nuevos productos, como la Ford Motor Company, en el sector de fabricación de automóviles, la Viscose Cº, filial de la Courtaulds británica, en la fabricación de fibras sintéticas (rayón). Por último, también contribuyó la expansión experimentada por ciertos servicios, principalmente financieros, de transporte y de comunicaciones. De esta época datan algunos de los principales bancos multinacionales como el Credit Lyonnais (1863), en Francia o la British Lloyd Cº (1889) en el Reino Unido.” (Calduch, 1991, cap. 12, p. 2)

El profesor de Relaciones Internacionales ejemplificaba a fines del siglo XX como la revolución industrial estaba transformando los patrones de redistribución geoespacial global de las empresas y las fuerzas centrífugas que generaba. La llegada de Internet y el empuje de las tecnologías de la información y comunicación al iniciar el tercer milenio hará de las empresas transnacionales los artífices de inmensos actores institucionales con “peso sistémico” en la economía global, especialmente, de carácter financiero, como se evidenció en la quiebra de *Lehman Brother Inc* y sus repercusiones globales, comúnmente denominada la “Gran Recesión” que se inició en 2008 en Estados Unidos y que se extendió a Europa, Asia y la mayoría de mercados emergentes.

Estos actores no estatales tienen un poder no democrático, anclado en el capital y las finanzas que influyen de forma tangencial en el sistema internacional, haciendo que sus decisiones y los actores que involucra sean cada vez mayores, y obligando a los Estados, especialmente, a las organizaciones internacionales gubernamentales como la UE a tomar medidas en su regulación, límites y prácticas de funcionamiento.

Es el caso específico de los *lobbies*, quienes al ser agentes privados con sus propios intereses, no están investidos de la legitimidad política o institucional para hacer de los suyos, intereses colectivos, de ahí que esa flaqueza originaria de este sector esté en el objetivo central de la regulación del *lobbying* en el seno de la Unión Europea.

Capítulo II.

Unión Europea e institucionalidad

SUMARIO:

2.1. Institucionalismo.

2.2. Marco institucional comunitario.

2.3. El derecho comunitario y el principio de cooperación institucional.

2.3.1. La cooperación entre los 28 y las instituciones de la UE.

2.3.2. Robert Cox y la arquitectura institucional.

2.3.3. La cooperación entre las instituciones al interior de la UE.

2.3.4. Evolución breve de las principales instituciones de la UE.

2.3.5. Diseño y desempeño de las instituciones comunitarias.

2.4. Las siete hermanas comunitarias.

CAPÍTULO II.

UNIÓN EUROPEA E INSTITUCIONALIDAD

2.1. Institucionalismo

La Unión Europea es el mecanismo de integración más importante del mundo, aunque no por ello signifique que sea el más efectivo a sus miembros. La UE tiene estructuralmente un ejecutivo débil porque así ha sido requerido, deseado y constituido por sus Estados miembros, los de antes, los de ahora y los del futuro.

Es el multilateralismo europeo y su marco institucional, hecho a imagen y semejanza de los miedos y horrores de un pasado cargado de muerte, guerra y destrucción; por lo que su mayor garantía política y por lo tanto su mejor ingeniería institucional es la compleja red de burocracia y contrapesos que ejecuta Bruselas, de la Comisión al Parlamento, pasando por el Consejo Europeo, el Banco Central Europeo, el Tribunal de Derechos Humanos o el Servicio de Acción Exterior, entre otros tantos; órganos y directrices que escrutan y diluyen el peso de sus homólogas.

La crisis de los refugiados, o de deuda en Grecia, los partidos de ultraderecha en Alemania y Francia, la inserción de las capitales bálticas, el paro entre los jóvenes del sur europeo, las reticencias de Reino Unido, las prácticas financieras de Luxemburgo, Suiza y Andorra; el medio ambiente y las energías renovables, el acuerdo comercial con EEUU, la amenaza real de la Rusia de Putin, el desafío de la integración de las comunidades musulmanas y el terrorismo yihadista, todos temas de la agenda de Bruselas y sus burócratas, sus procesos y sus estructuras de funcionamiento.

El tema de la *governance* europea – bajo su acepción en inglés – es la complejidad institucional para tomar decisiones, ejecutarlas y verificar su cumplimiento. Un tema de políticas públicas en democracia, lo que le ha llevado en algunas ocasiones a una crisis de desafección entre la ciudadanía europea y las instituciones comunitarias, el llamado déficit democrático.

A este respecto, Robert Cox define a las instituciones como,

“una forma de estabilizar y perpetuar un orden particular ... [que] reflejan las relaciones de poder prevalecientes en el punto de partida y tienden a, al menos inicialmente, promover imágenes colectivas consistentes con estas relaciones de poder. Al final, las instituciones toman vida propia; se vuelven un campo de batalla para las tendencias opuestas, o estimulan la creación de instituciones rivales reflejando diferentes tendencias.” (Cox, 2014, p. 133)

Con la tesis de que las instituciones proporcionan una infraestructura que sirve a los seres humanos para crear orden y reducir la incertidumbre, el premio Nobel de economía Douglass North, economista y profesor americano, escribió *Structure and Change in Economic History II* en 1981. A partir de allí, desde las ciencias sociales y la economía política, el trabajo de North será pieza fundamental en el análisis y evaluación del desempeño de las instituciones.

El estudio sobre instituciones se ha concentrado principalmente en los costos de transacción que implican y su empleo como soluciones eficientes a los problemas de organización en un entorno competitivo, cuyo énfasis está en la obra de 1970 sobre desempeño institucional.

En forma conjunta con las restricciones usuales de la economía definen el conjunto de elección y por consiguiente, determinan los costos de transacción y de producción (la rentabilidad y factibilidad de llevar adelante la actividad económica), entre otros aspectos. North explica que evolucionan de manera incremental, estableciendo una conexión entre el presente y el futuro; en consecuencia, la historia es principalmente un relato de la evolución institucional donde la conducta histórica de las economías sólo puede ser comprendida como parte de un relato en secuencia. Las instituciones facilitan la estructura de incentivos de una economía; a medida que la estructura va cambiando, dan forma a la dirección de cambio económico hacia el crecimiento, el estancamiento, o el declive. Es decir, las instituciones son adaptables y adaptadoras al mismo tiempo.

En 1970, el profesor Douglass North realiza su primer trabajo en co-autoría con su colega Lance Davis titulado *“Institutional Change and American Economic Growth: A First Step Towards a Theory of Institutional Change.”* En donde concentra su atención en una teoría general del cambio institucional e intentan aplicarla al desarrollo de los Estados Unidos.

Sostienen que los cambios en los arreglos institucionales son consecuencias de los intentos de maximizar las utilidades. La oportunidad de obtener utilidades a través de innovaciones institucionales se presenta cuando se producen desplazamientos exógenos de la demanda, variaciones en el costo de organizar u operar una innovación o cambios en el poder político de grupos particulares.

North y Davis sugieren que su teoría les permite predecir tanto la forma de la innovación (individual, cooperación voluntaria, o gubernamental) como el intervalo de tiempo entre la creación del desequilibrio y el establecimiento de la nueva institución; los fines son variados: obtener ganancias en economías de escala, incorporar externalidades, reducir riesgos, corregir fallos de mercado, o redistribuir ingresos entre los actores gubernamentales y los agentes corporativos. (North y Davis, 1971)

Ahora bien, en su obra de 1981, *Structure and Change in Economic History II*, North asume el papel del Estado como un vector fundamental, vinculado al concepto de desempeño institucional, entendiendo éste como el crecimiento de la producción y su distribución en la sociedad, y “estructura” como las características de la sociedad — instituciones políticas económicas, tecnología, demografía, e ideología — que determinan el desempeño (1981, p. 3–5).

Considera que la teoría neoclásica es apropiada para tratar los aspectos relativos al producto total y per cápita del desempeño, pero no lo es para explicar la distribución del ingreso o la estructura de una economía o los procesos de interacción que se suceden entre las instituciones que componen el sistema.

Observa el autor que es a partir de las reglas de juego que evolucionan la sociedad de forma pacífica, donde las instituciones que se han dado son el marco que permite la actuación de la sociedad, afirma que:

“Las instituciones son las reglas del juego en una sociedad, o más formalmente, los constreñimientos u obligaciones creada por los humanos que le dan forma a la interacción humana. En consecuencia, éstas estructuran los alicientes en el intercambio humano, ya sea político, social o económico. El cambio institucional delinea la forma en que la sociedad evoluciona en el tiempo y es, a la vez, la clave para entender el cambio histórico.” (North, 1994, p. 3)

Mientras las instituciones son definidas como las reglas de juego en que se produce ese intercambio, las organizaciones son los actores que “juegan” en ello. Estas organizaciones están conformadas por grupos políticos (partidos políticos, congresistas, agencias reguladoras, comisiones especiales, directores de organismos públicos), grupos económicos (empresas, sindicatos, granjas familiares, cooperativas); c) cuerpos sociales (Iglesias, clubes, asociaciones deportivas); y d) cuerpos educativos (colegios, universidades, centros de adiestramiento vocacional) (North, 1994).

Las instituciones aumentan los beneficios de una solución cooperativa, o el costo de aislarse, en los términos de la teoría de los juegos. Las instituciones y la efectividad en hacer cumplir lo determinan el costo de hacer una transacción. El desempeño de la administración pública por tanto debe fortalecer el papel ejercido por las instituciones, asumiendo un rol como ente articulador entre el Estado y las distintas organizaciones que hacen vida en él.

A diferencia de lo que ocurre en cualquier sistema político estatal, donde las crisis suelen ser crisis de gobierno que generan una nueva mayoría en el correspondiente proceso electoral, las crisis en la UE suelen ser crisis fundamentales, crisis de todo el sistema dado la constitución del bloque comunitario y los procesos decisorios que abriga en ella.

A propósito de ello, Torres Espinosa hace énfasis en el modelamiento de la conducta social que encierran los procesos institucionales. Dice: *“Las instituciones deberían ser vistas como organizaciones que han alcanzado un cierto estado o propiedad que le[s] permite generar e imponer patrones de conducta y que puede ser estudiada con independencia de los miembros individuales que la integran”*. (Torres, 2015, p. 128)

Sin embargo, existen elementos conexos que juegan un rol sociológico no menor en su procesos de construcción, la identidad. La identidad nacional no ha sido superada por la identidad europea, de allí que las preferencias ciudadanas – y consecuentemente las prioridades políticas – dirijan las decisiones de los grandes decisores (altas autoridades políticas) en materia comunitaria.

En los Estados miembros las crisis políticas no afectan normalmente a la identidad nacional: no es normal que la ciudadanía se plantee dejar de pertenecer al Estado en función de una crisis de esa naturaleza. Simplemente votan a otra opción en el siguiente proceso electoral. Por el contrario, la identidad europea sigue siendo muy frágil y se ve afectada cada vez que hay una crisis porque éstas inciden normalmente en la propia legitimidad de la Unión, como lo refleja de forma fidedigna las tensiones entre los países bálticos y los países nórdicos sobre el manejo de la crisis de refugiados y el cierre de fronteras nacionales en el espacio Schengen.

2.2. Marco institucional comunitario

Con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa de 2009 y desde la aprobación del Tratado de Maastricht de 1993, la actual Unión Europea no sólo tiene personalidad jurídica internacional, sino que su marco institucional único es la expresión del principio de la unicidad institucional de esta organización internacional.

“Está compuesto por Instituciones, órganos y organismos a los que los Estados miembros atribuyen competencias para el ejercicio comunitario de parte de sus poderes y de la soberanía. Con ello se busca que determinadas decisiones y actuaciones institucionales provengan de órganos de carácter supranacional cuya voluntad se aplica en el conjunto de los Estados miembros, desapoderando así a los órganos nacionales de cada país”. (Asaja, 2015)

Las normas y procedimientos que las instituciones deben seguir se establecen en los tratados, negociados por el Consejo Europeo y en conferencias intergubernamentales y ratificados por los parlamentos nacionales de cada Estado.

Como cualquier Estado, la UE dispone de un parlamento, un ejecutivo y un poder judicial independiente, que están respaldados y complementados por otras instituciones. Ello de conformidad con el Tratado de Lisboa que establece en su artículo 9 que la finalidad de las instituciones comunitarias es *“promover sus valores, perseguir sus objetivos, defender sus intereses, los de sus ciudadanos y los de los Estados miembros, así como garantizar la coherencia, eficacia y continuidad de sus políticas y acciones.”* (TUE, 2012)

Las instituciones son entidades con funciones administrativas y políticas específicas de la actividad de la Unión, dentro de las competencias atribuidas por los Tratados, que se orientan por los procedimientos, fines y condiciones que éstos establecen, manteniendo entre los Estados miembros la lealtad comunitaria como objetivo de la Unión.

Las relaciones entre las instituciones comunitarias deben estar presididas por los principios de competencia, en el marco de las atribuciones funcionales y materiales que a cada una de ellas otorgan los Tratados, y de cooperación leal (tomado del principio constitucional alemán de lealtad federal) entre sí, y entre todas ellas y los Estados de la Unión. En ellas se elaboran y controlan la legalidad de las decisiones de la UE, se pueden formular normas jurídicas con carácter vinculante como los Reglamentos, Directivas o Decisiones, o no vinculantes como las Recomendaciones y Dictámenes. Un institucionalismo comunitario que encierra muchas competencias de un sistema federal, pero que celosamente protege áreas estratégicas para sus miembros, donde la soberanía nacional sigue siendo un valor político y social todavía muy importante. La propia organización dice:

“La UE es una entidad política única en su género: sus miembros son Estados soberanos que en una serie de ámbitos fundamentales de gobierno han puesto en común esa soberanía con el fin de alcanzar objetivos comunes. Toda persona que tenga la nacionalidad de un país miembro es también ciudadano de la UE, lo que le da derecho a participar en la vida democrática de la Unión.

De manera parecida a un Estado, la UE tiene un poder legislativo (Parlamento y Consejo), un poder ejecutivo (Comisión) y un poder judicial independiente (Tribunal de Justicia).

Las competencias de las instituciones de la UE se establecen en Tratados

fundacionales, negociados y ratificados por los países miembros. En los ámbitos de actuación que no se contemplan en los Tratados, los gobiernos nacionales son libres de ejercer su propia soberanía". (Europa.eu, 2016)

En el funcionamiento y la estructura orgánica de la UE se distinguen el rango y las funciones entre los a) Tratados constitutivos (Lisboa, Maastricht), b) las Instituciones (políticas y no políticas: existen siete en la actualidad) y c) los órganos y organismos que hacen vida en la Unión. Es lo que el bloque denomina el Triángulo Institucional.

Los órganos y organismos son entes políticos de Derecho público de rango inferior a las instituciones (aunque no gozan de ese estatuto) y, si sus funciones son concretas, el ámbito sobre el que pueden desplegarla es transversal o, en su caso, se aplican sobre campos más específicos pero con amplias competencias que van mucho más allá de la gestión. Gozan de independencia en el ejercicio de sus funciones (Comité Económico y Social, Comité de las Regiones, entre otros).

2.3. El derecho comunitario y el principio de cooperación institucional

Los procesos de adhesión a la hoy UE han hecho que en la actualidad este conformada por veintiocho (28) Estados miembros de plenos derechos, siendo que estén abiertos procesos de negociación con otros países como el caso de Turquía por ejemplo. La actuación de los veintiocho descansa en los Tratados (desde el Tratado de la Unión Europea (TUE), hasta la última gran reforma institucional de Lisboa), por medio de los cuales han delegado determinadas competencias en las instituciones de la Unión.

Por consiguiente, las instituciones comunitarias derivadas de los Tratados disponen tanto de competencias exclusivas como de funciones que comparte con sus Estados miembros. De igual forma, existen áreas y ámbitos reservados a la competencia exclusiva de cada uno de los 28, o "singularidades" consensuadas entre sus miembros (Caso Reino Unido por ejemplo).

Para que todo ello sea posible, la aplicación del principio de subsidiaridad ha sido el portaestandarte de la cooperación en el bloque: *“El principio de subsidiariedad es un elemento clave que determina el momento en que la UE es competente para legislar, y, como resultado, las decisiones se toman teniendo en cuenta al máximo a los ciudadanos”*. (EUR-Lex, 2010).

Observado como el principio de “cooperación leal”, es recogido en el TUE, en sus artículos 4 y 13, el primero referido a las relaciones entre la UE y los 28; y el segundo referido a las relaciones entre las instituciones comunitarias al interior del bloque.

El fin de esta cláusula de *lealtad cooperativa* está que los Estados miembros deben adoptar todas las medidas necesarias para asegurar el cumplimiento de las obligaciones que les incumben en virtud del Tratado y no hacer nada que pueda perjudicar el buen funcionamiento de la Comunidad Europea, como señala la UE.

2.3.1. La cooperación entre los 28 y las instituciones de la UE

Los Estados miembros tienen un deber de cooperación leal con las instituciones de la UE. Se les pide que apoyen la acción de la UE y que faciliten su buen funcionamiento, entre otras cosas:

1. *“sancionando los incumplimientos del Derecho de la UE tan rigurosamente como los del Derecho nacional;*
2. *colaborando con la Comisión en el marco de procedimientos que tengan por objeto controlar el cumplimiento del Derecho de la UE, por ejemplo, transmitiendo los documentos pedidos regularmente;*
3. *reparando los daños causados por el incumplimiento del Derecho de la UE;*
4. *no impidiendo inútilmente el funcionamiento interno de las instituciones europeas (por ejemplo, gravando los reembolsos de los gastos de transporte incurridos por los diputados europeos para trasladarse a Bruselas y Estrasburgo);*
5. *cooperando con la Comisión en caso de no actuación del Consejo, de modo que la*

UE pueda hacer frente a sus responsabilidades (por ejemplo, para responder a necesidades urgentes de conservación de determinadas poblaciones de peces)”. (EUR-Lex, 2010)

Dicha cooperación descansa en el antes descrito principio de subsidiaridad que ha sentado el derecho comunitario para que se produzca, reproduzca y fortalezcan los mecanismos de cooperación, tanto hacia la UE, como desde la UE con los Estados Miembros.

El principio de subsidiariedad y el principio de proporcionalidad regulan el ejercicio de las competencias de la Unión Europea. En los ámbitos que no sean de competencia exclusiva de la Unión, el principio de subsidiariedad persigue proteger la capacidad de decisión y actuación de los Estados miembros y legitima la intervención de la Unión cuando los Estados miembros no puedan alcanzar de manera suficiente los objetivos de una acción, sino que estos pueden alcanzarse mejor a escala de la Unión, «debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida». Así, la finalidad de la inclusión de este principio en los Tratados europeos es aproximar el ejercicio de las competencias al ciudadano en la mayor medida posible.

“El principio de subsidiariedad tiene como función general garantizar un cierto grado de independencia a una autoridad inferior respecto de una instancia superior, en particular un poder local respecto de un poder central. Se refiere, por consiguiente, al reparto de las competencias entre los diferentes niveles de poder, principio que constituye la base institucional de los Estados federales”. (Chateau, 2015).

Así queda referenciado en el artículo 4 del TUE, donde se invita a los Estados miembros a respetarse y a ayudarse mutuamente en el cumplimiento de las misiones derivadas de los tratados¹².

12 El catedrático alemán, abogado de profesión y ex director del Departamento de Derecho Europeo en la Saarland University, Dr. Torsten Stein, señala que el principio de subsidiariedad aparece de forma explícita por primera vez en el proyecto de Tratado del Parlamento Europeo relativo a la creación de la UE de 14 de febrero de 1984. Dice que “allí se dice en su preámbulo, y luego en el artículo 12, párrafo 2, que a las «instituciones comunes» (quiere decirse a la Comunidad) sólo deben serle transferidas aquellas competencias y sólo deben actuar cuando se trate de realizar funciones que puedan asumir con mayor eficacia que cada uno de los Estados miembros por sí mismo”... Aunque refiere que ya antes

Dicho principio tiene especial relevancia en las tareas legislativas del Parlamento europeo, así como su aplicación en todas las instituciones que componen la UE.

Ésto ha quedado referenciado por el fortalecimiento que el Tratado de Lisboa de 2009 otorgó a este principio de subsidiaridad, colocando a los Parlamentos nacionales de sus Estados miembros el cometido por su cumplimiento y en el Tribunal de Justicia de la Unión la garantía y control de su aplicación.

Bajo el marco del derecho comunitario, el principio de subsidiaridad ha sido relevante como criterio regulador en las competencias no exclusivas de las instituciones comunitarias. El TUE afirma en su artículo 5 las condiciones que deben producirse para que dicho principio pueda cumplirse:

1. *“No debe tratarse de un ámbito que sea de competencia exclusiva de la Unión (competencia no exclusiva);*
2. *los objetivos de la acción pretendida no pueden ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros (necesidad);*
3. *la acción, debido a su dimensión o efectos, puede realizarse mejor a escala de la Unión (valor añadido)”.* (TUE, 2012)

El principio de subsidiariedad implica que la UE, en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, intervendrá solo en caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central ni a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión. El principio de proporcionalidad supone que el contenido y la

se estaba poniendo en marcha la lógica de ello, señala que tanto el llamado *Informe Giscard d'Estaing* de julio de 1990, como la comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento, *“ponen de manifiesto que el principio de subsidiariedad ha estado siempre implícitamente contenido en el Tratado CEE”*. De acuerdo al profesor alemán el resultado expuesto en el Tratado de Maastricht sobre la subsidiariedad (Artículo 3.b) hunde sus raíces en la Europa cristiana y católica: *“debe un pasaje de la encíclica <Quadragesimo anno>, de Pío XI, del año 1931, una tardía e inesperada resonancia. Allí se hablaba de que aquello que cada persona pueda hacer por su propia iniciativa y con sus propias fuerzas no debiera sustraérsele ni ser atribuido a la sociedad y que aquello que los entes inferiores puedan realizar y conducir a buen puerto no debiera ser absorbido por los entes superiores, porque toda actividad social es por naturaleza subsidiaria”*. (1995, pp. 71 – 73)

forma de la acción de la Unión no excederán de lo necesario para alcanzar los objetivos de los Tratados [artículo 5 del TUE y Protocolo nº 2 sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad]. (Congreso de los Diputados, 2016)

2.3.2. Robert Cox y la arquitectura institucional

Desde la perspectiva de la teoría crítica en la disciplina de relaciones internacionales, Cox describe lo que denomina “marco para la acción o estructura histórica” como resultado de las presiones y restricciones para una configuración particular de fuerzas que den lugar a nuevas estructuras institucionales en el ámbito internacional, o refuercen las existente.

La resistencia y la oposición de grupos e individuos puede reducir el impulso por su configuración, pero no pueden detener las fuerzas que gravitan en torno a la configuración de la estructura, y mucho menos ignorarle. Robert Cox señala tres “fuerzas” interactuando en una misma estructura: capacidades materiales, las ideas y las instituciones.

1. *Capacidades materiales*: las asume como los recursos disponible, tantos productivos como con potencial destructivo (desde la industria militar hasta el agua). Especial importancia el papel jugado por la tecnología para la transformación de esta “acumulación de recursos” que el neomarxista Cox señala.

2. *Las ideas*: El autor describe dos sub tipos, de significados intersubjetivos y de estructura histórica, cada una contemplada bajo un esquema propio de actuación.

2.1. *Las ideas intersubjetivas*: “*Aquellas nociones compartidas de la naturaleza de las relaciones sociales que tienden a perpetuar los hábitos y las expectativas de comportamiento*”. (Cox, 2014, p. 142)

A este grupo dice pertenecen las ideas relativas a la organización de la institucionalidad mundial, donde los Estados tienen el protagonismo y a los agentes diplomáticos como articuladores del proceso, todo ello en el marco de una arquitectura jurídica e institucional que avalan, legitiman y reproducen

constantemente.

“Estas nociones, aunque duraderas en largos periodos de tiempo, están condicionadas históricamente. Las realidades de la política mundial no han sido siempre representadas precisamente en esta forma y puede que no lo sean en el futuro. Es posible rastrear los orígenes de dichas ideas y también detectar signos de debilitamiento de algunas de ellas.” (Cox, 2014, p. 142)

2.2. *Las ideas de la estructura histórica:* Configuradas como el conjunto de imágenes colectivas que (re) construyen el orden social por parte de diferentes grupos (diferenciados entre sí por su propia naturaleza y objetivo de acción). Aunque los significados intersubjetivos son generalmente comunes en una estructura histórica particular y constituyen el terreno común del discurso social (incluyendo el conflicto), las imágenes colectivas pueden ser variadas y opuestas:

“Las imágenes colectivas no son la agregación de opiniones fragmentadas de los individuos como las compiladas a través de las encuestas; éstas son tipos mentales coherentes expresivos de las visiones del mundo de grupos específicos como podría ser reconstruido a través del trabajo de historiadores y sociólogos, por ejemplo, las reconstrucciones de Max Weber de las formas de consciencia religiosa”. (Cox, 2014, p. 143)

3. *Las Instituciones:* son el reflejo de las relaciones de poder, por lo que promueven imágenes colectivas que privilegian a los grupos dominantes. *“... las instituciones toman vida propia; se vuelven un campo de batalla de tendencias opuestas, o estimulan la creación de instituciones rivales que reflejan tendencias diferentes. Las instituciones son amalgamas singulares de ideas y poder material y, a su vez, influyen en el desarrollo de esas ideas y de esas capacidades materiales”.* (Cox, 2014, p. 145)

Esta homogeneización entre grupos de poder y estructuras institucionales dice Cox es una forma de perpetuar una particular forma de orden, cuyo fin es darle estabilidad al proceso de institucionalización en marcha. Las instituciones son instrumentos para la gestión de conflictos, reduciendo el uso de la fuerza e impulsando mecanismos de negociación.

Parafraseando los postulados del italiano Antonio Gramsci, Robert Cox observa en las instituciones como el resultado de las relaciones de poder hegemónica sujetas a la tenencia de recursos materiales (en tanto poder) como el vértice articulador de los diferentes grupos que se dan cabida en una institución.

“Las instituciones pueden convertirse en el ancla para este tipo de estrategia hegemónica dado que permiten la representación de intereses diversos y la universalización de políticas” (Cox, 2014, p.143) dice al respecto, observando los campos de liderazgo de un grupo dominante que dirija la política de dicha institución con la presencia de grupos menores haciendo vida en ella, impulsando a los grupos dominantes a expresarse en términos de intereses universales o generales y no como meros protagonistas de sus propios intereses.

¿Cómo consensuar las agendas de los grupos dominantes y minoritarios en una misma institución como lo señala Cox? En regímenes democráticos se produce por medio de la participación y concesiones recíprocas entre los actores en el proceso de toma de decisiones, y por medio de la transparencia en la rendición de cuentas durante y después del proceso. Bajo este contexto, las instituciones internacionales como la UE ha tratado de maximizar todos los mecanismos de interacción posible para hacer de las decisiones producidas en su seno la expresión más democrática de los agentes, grupos y sectores involucrados en ello.

2.3.3. La cooperación entre las instituciones al interior de la UE

De conformidad con lo dispuesto en el Tratado de la UE y las reformulaciones del Tratado de Lisboa, las instituciones comunitarias son siete (7), diferenciadas entre quienes tienen fines políticos (El Parlamento Europeo, el Consejo Europeo, el Consejo de Ministros y la Comisión Europea) y quienes no tienen fines políticos (El Tribunal de Justicia Europeo, el Tribunal de Cuentas y el Banco Central Europeo).

En sendos tratados están reseñadas las funciones, constitución y disposiciones estatutarias de estas instituciones comunitarias, las que representan la arquitectura federal que rige hoy la gobernanza europea. Los principios de competencia presiden

las relaciones entre las instituciones, en el marco de las atribuciones materiales, funcionales, y de cooperación entre todas ellas y los Estados miembros de la Unión otorgados por los Tratados. Cada institución actúa dentro de los límites de las atribuciones que le confieren los Tratados, con arreglo a los procedimientos, condiciones y fines establecidos en los mismos¹³. Las instituciones mantienen entre sí una “*cooperación leal*” (Artículo 13 del TUE).

Estas instituciones comunitarias no han sido el capricho legislador de los burócratas de Bruselas, son el resultado de un largo siglo XX, donde tras el fin de la segunda guerra mundial, los países europeos inician un camino de acercamiento e integración progresiva pero en extremo heterogéneo.

2.3.4. Evolución breve de las principales instituciones europeas

Con la creación en 1948 de Organización Europea de Cooperación Económica (OECE) se establece la base de la arquitectura comunitaria inspirada por el llamado Plan Marshall y la reconstrucción europea de postguerra. Su objeto será la liberalización del comercio entre los Estados europeos; más tarde ingresarían EEUU y Canadá, y a partir de 1960 se transformará en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) actual.

La guerra fría determinará la creación de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) en 1949, mientras que en 1954 se crea la UEO (Unión Europea Occidental), primera organización política en materia de seguridad y defensa común en Europa, distinta a la naturaleza militar de su homóloga, la OTAN, y piedra angular para la actual Política de Seguridad y Defensa Común (PSDC) que dará lugar con el Tratado de Lisboa a el Servicio Europeo de Acción Exterior (la cancillería comunitaria).

13 Son cuatro (4) los Tratados que corporizan la materialización constitutiva de la actual UE: EL Tratado de la Unión Europea (TUE), el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (*Euratom*), y la llamada Carta de Derechos Fundamentales de la UE (CDF). El Tratado de Lisboa de 2009 es un Tratado “modificativo” de acuerdo a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la UE; por lo que sólo estos 4 Tratados son considerados como los tratados constitutivos de la actual UE.

Como órgano de cooperación internacional, fundamentando en decisiones de consenso se crea en 1949 el Consejo de Europa con los Estados como únicos potenciales miembros; de este consejo se deriva el actual Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH) en 1950, y a través de éste la creación del Tribunal De Derechos Humanos de la UE y la Comisión de DDHH de la UE, parte importante de la arquitectura institucional vigente.

Observa Klaus-Dieter Borchardt que estas instituciones fueron en estricto derecho asociaciones de Estados europeos, no organismos con capacidad jurídica propia, sino derivada (y dependiente) de la voluntad de sus Estados. El avance entonces se produce de forma sustancial cuando la soberanía nacional es cedida a favor de la Unión Europea.

“La novedad de la UE respecto a las asociaciones de Estados tradicionales radica en que los Estados miembros renuncian a parte de su soberanía a favor de la UE, a la que han dotado de competencias propias, independientes de los Estados miembros. En el ejercicio de sus competencias, la UE está facultada para adoptar actos de soberanía que, por sus efectos, son equivalentes a los de los Estados miembros”.
(Borchardt, 2011, p.11)

Anexado a la Comunidad Europea en 2002, el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) bajo las ideas de los franceses Shupman y Monet sentará en 1952, será la primera cesión de soberanía y con ello la piedra del edificio comunitario. Cinco años más tarde, se crean la Comunidad Económica Europea (CEE) y la Comunidad Europea de la Energía Atómica (CEEa) en 1957. CECA, CEE y CEEa conformaran las bases primigenias de la actual UE.

“La fundación de la Unión Europea por medio del Tratado de Maastricht inauguró una nueva etapa en el camino hacia la integración política de Europa. [...] Contiene el acto fundacional de la Unión Europea, aunque sin llegar a su completo desarrollo. Se trata de un primer paso hacia un ordenamiento constitucional europeo definitivo”.
(Borchardt, 2011, p. 12)

Entre el Tratado de Maastricht de 1993 y el Tratado de Lisboa de 2009 se darán lugar diversas iniciativas entre los líderes nacionales y comunitarios de los Estados miembros de la UE para hacer el salto cualitativo en el edificio europeo: la idea de una constitución política federal conjunta para todos los países de la UE tendrá rechazos referendarios en Francia e Irlanda, por lo que en 2004 se desechará la iniciativa y su reformulación hacia la desembocadura de la cumbre de Lisboa de 2007.

El proyecto de una Constitución única (y la derogación de los Tratados constitutivos previos) fue sustituido por la amplia agenda de reformas estructurales que encerró Lisboa como mandato previo de los jefes de Estados y gobierno en Bruselas. La agenda para su formulación estuvo completa de puntos conflictivos para las sensibilidades nacionales y para la eficiencia potencial de los órganos comunitarios: desde la delimitación de las competencias de la UE y de los Estados miembros, el desarrollo de la política exterior y de seguridad común, el nuevo papel de los Parlamentos nacionales en el proceso de integración, la incorporación de la Carta de los Derechos Fundamentales al Derecho de la Unión, así como posibles avances en el ámbito de la cooperación policial y judicial en materia penal conjunta. *“Mediante el Tratado de Lisboa se fusionan la Unión Europea y la Comunidad Europea para formar una única Unión Europea. El término «Comunidad» será sustituido de forma universal por el concepto «Unión». La Unión sustituye y sucede a la Comunidad Europea”.* (Borchardt, 2011, p. 15)

El alcance del Tratado de Lisboa está en línea con los pasos previos, tanto políticos como institucionales en el diseño de la arquitectura comunitaria. Si bien el impulso ha estado en las visiones europeísta de la mayoría de los líderes políticos europeos, el asentamiento e institucionalización de las prácticas de la UE se ha producido como consecuencia de interpretaciones de sus Tratados constitutivos a manos de la Justicia.

Siendo que la soberanía nacional resulta en uno de los elementos más sensibles, el Tribunal de Justicia de la antigua CEE, hoy UE, en 1963 se pronunció respecto a la petición de una empresa sobre la imposición de impuestos aduaneros diferentes entre Alemania y Holanda. El tribunal en 1964 dice:

«El objetivo del Tratado [de la] CEE, que es el de establecer un mercado común cuyo funcionamiento afecta directamente a los justiciables de la Comunidad, implica que dicho Tratado constituye algo más que un Acuerdo, que solo crea obligaciones recíprocas entre los Estados contratantes; [...] esta concepción está confirmada en el Preámbulo del Tratado, que, además de a los Gobiernos, se refiere a los pueblos, y lo hace, de forma más concreta, mediante la creación de órganos en los que se institucionalizan poderes soberanos cuyo ejercicio afecta tanto a los Estados miembros como a sus ciudadanos; [...] por esas razones, ha de llegarse a la conclusión de que la Comunidad constituye un nuevo ordenamiento jurídico de Derecho internacional, a favor del cual los Estados miembros han limitado su soberanía, si bien en un ámbito restringido, y cuyos sujetos son, no solo los Estados miembros, sino también sus nacionales». (Citado en Borchardt, 2011, p. 32)

2.3.5. Diseño y desempeño de las instituciones comunitarias

El desempeño de la UE debe fortalecer el papel ejercido por las instituciones que hacen vida en ella, asumiendo un rol como ente articulador entre los Estados que le conforman y las distintas presiones, intereses y grupos que hacen vida en Bruselas.

“La institucionalización del proceso europeo de integración es, probablemente, el desarrollo global más importante en los tiempos recientes. La rápida construcción de la UE explica que hoy sea considerada como “la organización internacional más densamente institucionalizada del mundo”. (Pollack, 2009, p. 125).

Dos aspectos cruzan el marco de desempeño institucional de la UE: los procesos de control y de evaluación de las políticas comunitarias.

El control está referido al conjunto de procedimientos y operaciones que permiten la regulación institucional de manera pragmática y lógica de las tareas institucionales y acciones administrativas como base del comportamiento de la organización específica con el resto de instituciones. Este control es normativo, orientado a conseguir los resultados por medio del esfuerzo cooperativo y la coordinación entre los responsables de las unidades y agencias de la administración

que intervienen en el proceso; la finalidad está en minimizar de la institucionalidad europea procesos engorrosos, lentos y por tanto que aumentan los costos de transacción y dificultan los mecanismos de supervisión.

La evaluación por su parte, determina el desempeño institucional de la UE a través de la transparencia informativa. La información generada por medio de la evaluación de una determinada acción o decisión comunitaria permite conocer el conjunto de aciertos, errores y deficiencias, identificar trabas, fallas operativas y obstáculos. Se trata de un actividad comparativa, reflexiva y crítica de los elementos técnicos que fallan en la fase de implementación de políticas; maximizando su peso en relación a la pertinencia en términos de tiempo para sus potenciales correcciones desde la propia administración, lo que demanda flexibilidad y pragmatismo, tanto de la UE como de los sectores, agencias o Estados potencialmente afectados. A este respecto, dice Stelio Mangiameli:

“La evaluación que se llevará a cabo en esta sede prescinde de considerar los procedimientos definidos por los Tratados, como el legislativo, de presupuesto o de negociación de los acuerdos internacionales, puesto que se refiere a la forma de funcionar de la Unión que se realiza cuando falten previsiones puntuales que definan el comportamiento de las nuevas Instituciones”. (Mangiamelli, 2011, p. 404)

A pesar que las instituciones comunitarias no tienen una completa regulación en el TUE, la eficacia de éste depende directamente del ejercicio de las instituciones, por lo que el pilar de ello descansa en el antes descrito principio de cooperación leal previsto en el artículo 13 y que el Tribunal de Justicia ha codificado para galvanizar la cooperación inter – institucional y asegurarse la eficiencia intra – institucional.

La armonización y la calidad en la acción regulatoria vertical es el punto de partida para reducir los vacíos institucionales del desempeño gubernamental en sistemas de gestión con multinivel de gobiernos señala la OCDE (2005). Para la consecución de dichos fines, resulta necesario un conjunto de políticas e instrumentos regulatorios a aplicarse en diferentes niveles de gobierno, entendiendo éstos como instancias de autoridad y poder como el caso de las instituciones de la UE.

“Gestionar las relaciones entre distintos niveles de gobierno será una necesidad, ya que casi todos los países están descentralizados en mayor o menor medida. La consecuencia de la actual crisis económica y la implementación de planes de recuperación económica en la mayoría de los países de la OCDE subrayan la necesidad de una coordinación efectiva entre diferentes niveles de gobierno. Por consiguiente, cada vez es más importante identificar, desarrollar y compartir experiencias para promover la cooperación y generar capacidad para salvar los vacíos que tienen lugar de un modo natural”. (Charbit y Michalun, 2009,p.39)

Este procesos de gobernanza multinivel reflejado al interior de cada Estado en los procesos de descentralización que señala la OCDE es similar a los procesos ocurridos hacia arriba, en la cesión de soberanía parcial que los Estados europeos han cedido a las instituciones comunitarias de la UE; y que implican un amplio margen para esa evaluación del desempeño, desde la introducción y el uso de las evaluaciones de impacto regulatorio, la transparencia y la reducción de cargas administrativas, hasta la aplicación de instrumentos para mejorar el cumplimiento y el respeto de la regulación, todo ello hace parte de una agenda amplia de la gobernanza multinivel propuesto por esta organización.

El profesor italiano Mangiamelli destaca que en el caso de la UE, es el artículo 295 del Tratado de Funcionamiento de la UE (TFUE) quien le otorga un papel destacado a la Comisión Europea para adoptar “las iniciativas de la programación anual y plurianual de la Unión con el fin de alcanzar acuerdos interinstitucionales” de conformidad con el artículo 17 del TUE, haciendo que esta “cooperación interinstitucional entre órganos de la UE pueda tener carácter vinculante (artículo 295 del TFUE).

“Se puede considerar que la garantía de <buen> funcionamiento del ordenamiento supranacional está encomendada a la Comisión y destacar el valor de su capacidad para conseguir acuerdos que permitan avanzar en el proceso de integración. Si hoy este proceso parece todavía vinculado a la mediación entre los Estados miembros, esencialmente en el Consejo, parece probable que en el futuro el proceso de integración podrá responder más eficazmente a elementos de carácter político, en virtud de la creciente cercanía de la Comisión al Parlamento europeo y al color político

que la misma Comisión asumirá progresivamente. Aspectos estos, que serán más visibles cuando desaparezca la regla de un comisario para cada estado miembro y se tenga en cuenta el éxito en las elecciones al Parlamento Europeo”. (Mangiamelli, 2011, p. 417)

Es así como, el edificio comunitario sustenta los presupuestos del nuevo institucionalismo (también llamado neoinstitucionalismo), en tanto y cuanto, el carácter cambiante, transformador y renovador de dichas instituciones. Se trata de un proceso evolutivo, conforme los intereses y contexto europeo, de allí que como señala el enfoque, emplea elementos culturales, cognoscitivos y estructurales que explican e intentan justificar la existencia de la propia UE para la estabilidad, confort y mejora de la calidad de vida de los ciudadanos que habitan al interior de sus fronteras.

Meyer y Rowan (1999) señalan que una gran cantidad de aspectos donde operan estas estructuras (las instituciones) están a su vez altamente institucionalizadas, inclusive opera con ciertos mitos que resultan no cambiables por sus integrantes, dada la férrea cultura institucional del entorno que se consolida con el tiempo y proporciona un conjunto de certidumbres a través de acciones específicas conjuntas y reduciendo los márgenes para comportamientos individuales fuera de ella. (Uriarte, 2012)

Las instituciones comunitarias de la UE siguen no sólo la evolución histórica, sino que están formuladas por mecanismos reformistas, de allí su flexibilidad en la actuación y su formalidad en la norma. Desde el marco jurídico se desarrolla a partir del artículo 295 del TFUE por medio de la celebración de acuerdos interinstitucionales de carácter vinculante; es decir, iguala las cuatro instituciones con fines políticos (Consejo Europeo, Comisión, Parlamento y Consejo de Ministros), reafirma el peso institucional de las decisiones adoptadas, a pesar de que en sí mismos no constituyan una fuente de derecho.

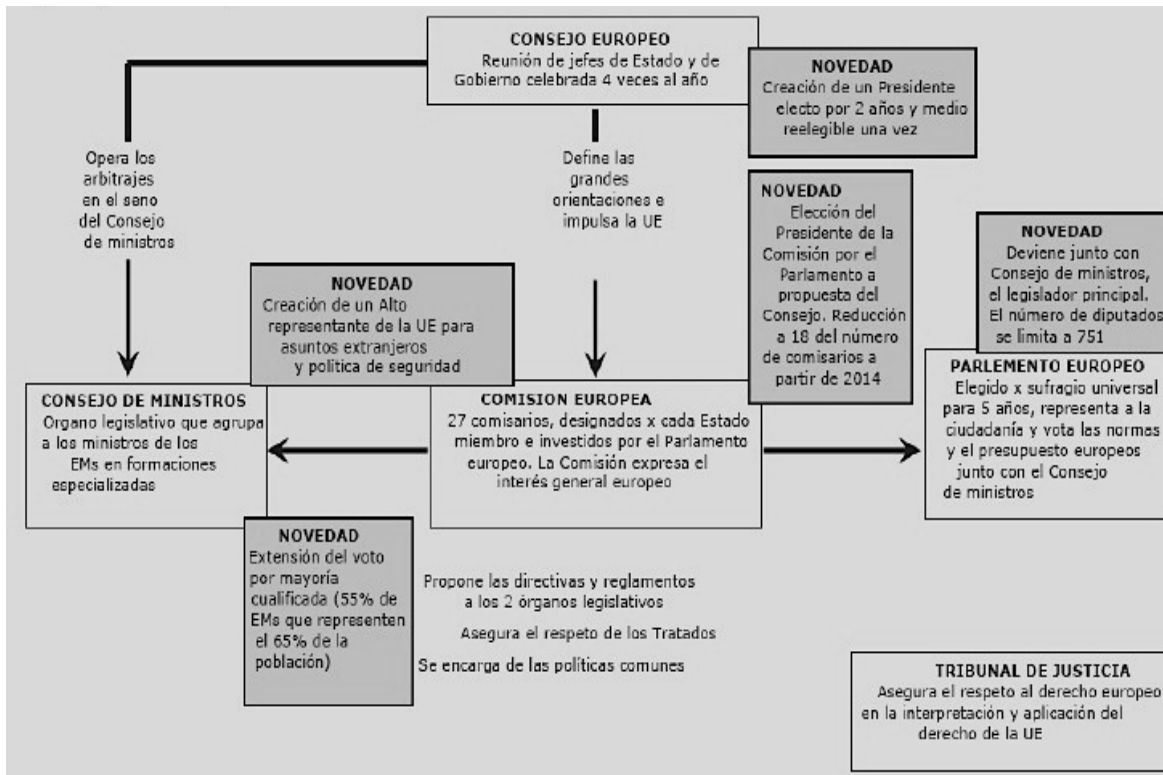
“De la reconstrucción del diseño institucional antes expuesto, en cambio, resulta evidente que las modificaciones que se han introducido poco a poco en los Tratados, en el intento de dar continuidad y representatividad al ordenamiento europeo, han delimitado progresivamente el papel de los Estados miembros, confinándolos en instituciones y sometiénolos a procedimientos. Los Estados miembros y las instituciones vinculadas a éstos (Consejo europeo y Consejo) no desarrollan una tarea permanente y no aseguran, actualmente, de forma exclusiva el funcionamiento de la Unión. Su función es intermitente y reviste un papel preponderante únicamente en los momentos de crisis o de tensión”. (Mangiamelli, 2011, p. 419)

2.4. Las siete hermanas comunitarias

De conformidad con el Tratado de Lisboa firmado en 2007 y ratificado en 2009, la actual UE se organiza jerárquicamente en función de los Tratados constitutivos (TUE, CECA y CEE), los Tratados modificatorios (TFUE, Maastricht 1993, Niza 2004, Lisboa 2009), las Instituciones en los tratados estipuladas y los organismos, órganos y comisiones desarrolladas por éstos.

Las instituciones de la UE actual suman siete: Parlamento Europeo, Comisión Europea, Consejo Europeo, Consejo de Ministros, Tribunal Supremo de Justicia de la UE (TJUE), Tribunal de Cuentas de la UE (TCUE) y el Banco Central Europeo (BCE).

Cuadro N° 2. *Instituciones de la UE de acuerdo al Tratado de Lisboa de 2009*



Fuente: Mangiamelli, (2011) *Diseño institucional de la UE*, p. 439.

1. Consejo Europeo

Conformado por los jefes de Estados y gobiernos de los Estados Miembros, quienes eligen a un Presidente de la UE por dos años y medio, con posibilidad de reelección¹⁴; así como, por el Alto Representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (canciller in pectore) que innova Lisboa 2009¹⁵.

14 Tiene su origen en las cumbres de Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros de la UE. En la reunión de diciembre de 1974 en París, éstos decidieron reunirse tres veces al año como Consejo Europeo, sin embargo será a partir del Acta Única Europea de 1986 que se institucionaliza su existencia. En el lapso entre 1961 y 1974, se producirán siete Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno de sus Estados Miembros, convocadas en los momentos cruciales de la construcción comunitaria. En la actualidad está fundamentado en el Tratado de Lisboa de 2009 y lo previsto en el artículo 13 del TUE.

15 El 30 de agosto de 2014 los dirigentes de la UE se reunieron para decidir los nombramientos del Presidente del Consejo Europeo y del Alto Representante. Eligieron al entonces Primer Ministro de Polonia, Donald Tusk como el segundo Presidente del Consejo Europeo (el primero fue Van Rumpuy) para el período del 1 de diciembre de 2014 al 31 de mayo de 2017, y hasta por un segundo periodo

Entre sus funciones se encuentran:

- ✓ Definición de las líneas generales de la política económica y social para el conjunto de los países.
- ✓ Guiar la política exterior y seguridad común.
- ✓ Orientar a la Comisión y legislar en algunas normas específicas junto con el PE. Con el Tratado de Lisboa, el Consejo y el Parlamento ejercen el poder legislativo de la UE a propuesta por la Comisión.
- ✓ Propone el candidato a Presidente de la Comisión
- ✓ Propone el Alto Representante Asuntos Exteriores y Política de Seguridad Común.
- ✓ Escoge a su Presidente

2. Consejo de Ministros

Conformado por los ministros y representantes de Asuntos Exteriores de los gobiernos miembros de los 28, aunque en determinados casos, con la conformación de ministros de áreas específicas (interior, salud, educación, otros). Poseen una presidencia rotatoria de carácter semestral; las decisiones se adopta por medio de la mayoría calificada, mayoría simple o por unanimidad, dependiendo de la naturaleza del tema. Sus tres principales funciones son:

- ✓ Decidir sobre las leyes propuestas por la Comisión Europea.
- ✓ Decidir en torno a la PESC, justicia e interior y a las comunidades europeas (pilares de la UE).
- ✓ Coordina la cooperación entre los tribunales y policías de los 28.
- ✓ Observan el presupuesto comunitario y las principales partidas de gasto.
- ✓ La presidencia del Consejo es de carácter semestral, rotatoria entre los 28, por lo que el trabajo se organiza entre la presidencia en ejercicio y las dos siguientes (*team presidency*) por un lapso de 18 meses para mejorar la eficiencia y eficacia del trabajo desempeñado por el Consejo.

que concluiría a mediados de 2019. De igual manera, la ministra hasta entonces de Asuntos Exteriores de Italia, Federica Mogherini fue nombrada Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad en sustitución de la inglesa Catherine Ashton.

3. Comisión Europea (CE)

Es la cara más visible de las instituciones comunitarias, y por tanto, la más “ejecutiva” entre sus hermanas. Está conformada por un presidente electo por el PE de una terna previa presentada por el Consejo¹⁶. Así como por hasta un máximo de 18 comisarios (ministros) en distintas áreas de política comunitaria, por un lapso de cinco años y con posibilidad de reelección. Entre las funciones de la Comisión¹⁷ se encuentran:

- ✓ Proponen leyes al Parlamento Europeo,
- ✓ Asegurar el cumplimiento de la legislación comunitaria y de los Tratados
- ✓ Gestionar el presupuesto de la UE
- ✓ Coordina las diversas políticas económicas de los países de la UE

4. Parlamento Europeo

Es la institución más representativa de la UE al estar conformada por todo el arco político de los ciudadanos europeos¹⁸. Sus miembros, los eurodiputados, son electos por sufragio universal cada cinco años. Los escaños, 751, se reparten de forma proporcional al tamaño de la población en cada Estado miembro, siendo que las agrupaciones políticas al interior del parlamento se produce en función de la ideología

16 Tras las elecciones más recientes al Parlamento Europeo de mayo de 2014, fue electo el luxemburgués Jean-Claude Juncker, del Partido Popular Europeo (PPE), venció los comicios logrando 221 eurodiputados de los 751 del Parlamento. El ex primer ministro de Luxemburgo y ex presidente del *Eurogrupo* es el primer presidente de la Comisión designado con el procedimiento previsto en el Tratado de Lisboa, avalado por unas elecciones.

17 El término «Comisión» puede emplearse para referirse a los Comisarios, al personal permanente o a la institución en su conjunto. De la gestión diaria de la Comisión se ocupa su personal, compuesto por administradores, abogados, economistas, traductores, intérpretes, asistentes, etc., organizado en departamentos denominados Direcciones Generales en su sede central en Bruselas, Bélgica.

18 Tiene su origen en la Asamblea Común de la Comunidad Europea del Carbón y el Acero (CECA), la Asamblea de la Comunidad Económica Europea (CEE) y la Asamblea de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (CEEa), todas unificadas en 1957 por el Convenio sobre determinadas instituciones comunes a las comunidades Europeas (Primer Tratado de fusión) en una única «Asamblea». El cambio de nombre oficial, la denominación de «Parlamento Europeo», tuvo lugar con el Tratado de la UE, y fue decidido por la propia Asamblea en 1958.

y no de la nacionalidad. Entre sus numerosas funciones están:

- ✓ Supervisar y garantizar la estricta observancia a los Tratados, normativas y reglamentos comunitarios.
- ✓ Controlar y fiscalizar el trabajo desarrollado por la Comisión Europea y el Consejo de Ministros.
- ✓ Supervisa la labor de la Comisión mediante el examen de los informes que ésta elabora y las preguntas a los comisarios, siendo que puede vetar el nombramiento o censurar el ejercicio de éstos.
- ✓ Coordinar, revisar, reformar, aprobar y supervisar el presupuesto comunitario.
- ✓ Los diputados del PE examinan las peticiones de los ciudadanos y pueden crear comisiones de investigación para ello.

De acuerdo al artículo 10 sobre la democracia representativa previsto en el TUE, los ciudadanos europeos estarán directamente representados en la Unión a través del Parlamento Europeo.

El Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión están asistidos por un Comité Económico y Social y por un Comité de las Regiones que ejercen funciones consultivas para ambas instituciones.

Las otras tres instituciones comunitarias sin fines políticos son el *Tribunal de Justicia de la UE (TJUE)*, el *Tribunal de Cuentas de la UE (TCUE)* y el *Banco Central Europeo (BCE)*. Son caso de estudio las cuatro primeras instituciones con fines políticos, ya que son éstas en las que los *lobbies* presionan por sus intereses y persuaden en el proceso de toma de decisiones.

El fracaso político del proyecto de una Constitución para Europa ha sido reconstituido por los enormes avances que se han tejido en la amplia red de organismos que configuran el edificio institucional de la hoy Unión Europea. Estas siete instituciones reflejan la impronta federal de lo que los primeros europeístas denominaron (y formularon) los Estados Unidos de Europa.

La gran recesión de 2008, la crisis de deuda de los países del sur y la falta de coordinación de la política fiscal conjunta de los 28; o, la tensión entre socios del Acuerdo del Espacio Schengen por la reciente ola de refugiados provenientes de Oriente Medio ha puesto en evidencia las falencias que todavía gravan el proceso europeo de integración, y colocado atención en la actuación de las siete hermanas como ejes articuladores visibles del proyecto comunitario.

Capítulo III.

Lobbies y regulación comunitaria

SUMARIO:

3.1. Regulación de los *lobbies* en la Unión Europea.

3.2. Registro de *lobbies* en la Unión Europea.

3.2.1. Informe 2012 del Registro de Transparencia.

CAPÍTULO III.

LOBBIES Y REGULACIÓN COMUNITARIA

3.1. Regulación de los *lobbies* en la Unión Europea

Desde la creación de la CECA – predecesora de la CEE – se han dado lugar en Bruselas la presencia de *lobbies* tendientes a influir sobre las decisiones de ésta de manera informal. Observa Francesc Morata que ésto fue recibido con beneplácito por los líderes políticos europeístas al considerarlos una forma de facilitar el procesos de adherencias del conjunto de instituciones nacionales en el marco europeo.

“Los «padres fundadores» y los teóricos neofuncionalistas, como Haas y Lindberg, atribuían una importancia crucial al desarrollo de relaciones estables entre las élites económicas y sociales de los Estados miembros y la alta autoridad de la CECA (predecesora de la Comisión Europea) con objeto de presionar sobre los gobiernos y crear las lealtades necesarias para profundizar en el proceso de integración hasta hacerlo irreversible”. (Morata, 1995, p.131)

Será en el marco del papel de los actores no estatales en el proceso de integración europea y los intereses en torno al modelo de interés comunitario que se crearán las bases necesarias para los debates, especialmente en la llamada Acta Única Europea de 1983, cuando los *lobbies* sean objeto especial de atención ante la evidente pero no regulada influencia que tenían en las legislaciones y directrices que salían de la Comisión. Afirmar Jordi Xifra que *“las instituciones europeas fueron desde sus inicios sometidas a presión por parte de grupos industriales, de servicios, despachos de abogados que anhelaban que una determinada e interesada perspectiva apareciera en las normas comunitarias”*. (Xifra, 2000, p. 175)

“Los motivos para ejercer una acción de «lobbying» en Bruselas son innumerables. Una razón básica reside en el hecho de que están en juego ganancias o pérdidas

evidentes en términos de regulaciones, financiación o influencia. Al mismo tiempo, la complejidad misma del sistema decisorio, más fragmentado organizativamente, menos integrado jerárquicamente y más competitivo que los sistemas nacionales, ofrece una accesibilidad mucho mayor a los grupos organizados". (Morata, 1995, p. 130)

Las instituciones de la UE en la actualidad han coordinado acciones en relación a los grupos de presión como los *lobbies* a través de dos vías: por medio de la transparencia informativa en torno a las relaciones de la UE con diversos grupos; y por otro lado, a través de un Código de buenas prácticas de carácter voluntario para que los *lobbies* guíen su conducta a través de éste. Todo ello sustentado en el marco del derecho comunitario.

El Tratado de Lisboa de 2009 establece que *"las instituciones darán a los ciudadanos y a las asociaciones representativas, por los cauces apropiados, la posibilidad de expresar e intercambiar públicamente sus opiniones en todos los ámbitos de actuación de la Unión"* siendo que las propias instituciones comunitarias *"mantendrán un diálogo abierto, transparente y regular con las asociaciones representativas y la sociedad civil"* (art. 2). Continúa en su art. 136, b, diciendo que la UE *"reconocerá y promoverá el papel de los interlocutores sociales en su ámbito"*, por lo que facilitará el diálogo entre ellos, dentro del respeto de su autonomía. (Tratado de Lisboa, 2009)

Sin embargo, el trabajo sobre la relación con actores e intereses de la sociedad civil europea viene siendo desarrollado desde antes. En el año 2006 la Comisión Europea publica el *Libro Verde de la Transparencia Europea*, tras un trabajo meticulosamente elaborado por el comisario europeo de Administración, Auditoría y Lucha antifraude, Siim Kallas entre 2004 y 2005. En el *Libro Verde*, la propia Comisión define al *lobbying* como,

"una parte legítima del sistema democrático, independientemente de que esta actividad sea llevada a cabo por ciudadanos individuales, empresas, organizaciones de la sociedad civil así como por otros grupos de intereses o, incluso, firmas que trabajan en nombre de terceras personas, como responsables de relaciones institucionales, «think-tanks» u abogados". (Europe Union, 2010)

Para la Comisión, las organizaciones de la sociedad civil desempeñan un papel de enlace entre los ciudadanos y las instituciones europeas al favorecer el diálogo político y la participación activa de los ciudadanos en la realización de los objetivos de la UE, por lo que su rol es fundamental para legitimar el quehacer institucional del bloque. Ahora bien, la Comisión Europea clasifica a los grupos de interés en organizaciones sin fines de lucro (asociaciones, federaciones europeas, nacionales e internacionales) y organizaciones con fines de lucro (asesores jurídicos, empresas públicas y privadas y consultores). *“Las primeras son, en gran medida, aunque no exclusivamente, organizaciones profesionales. Las segundas son personas que suelen actuar por cuenta de terceros para definir y defender los intereses de éstos”*. (Álvarez y De Montalvo, 2014, p. 370)

3.2. Registro de *lobbies* en la UE

En el verano de 2011 se produce un acuerdo entre el Parlamento Europeo y la Comisión Europea¹⁹ para el establecimiento de un *“Registro de transparencia para las organizaciones y las personas que trabajan por cuenta propia que participan en la elaboración y aplicación de las políticas de la Unión Europea”*, cuyo ámbito de aplicación será registrar todas las actividades que se realicen *“con objeto de influir directa o indirectamente en los procesos de elaboración o aplicación de las políticas y de toma de decisiones de las instituciones de la Unión, independientemente del canal o medio de comunicación utilizado”*, señala el Acuerdo. (Join Transparency Register Secretariat, 2012)

En este mismo sentido el Parlamento Europeo aprobó en el año 2012 un *“Código de conducta de los diputados al Parlamento Europeo en materia de intereses económicos y conflictos de intereses”*, donde sus parlamentarios deben dejar constancia respecto a los ingresos provenientes de las actividades remuneradas por

¹⁹ El Parlamento Europeo ya estableció en 1996 un registro propio de los grupos de interés que hacían vida en torno a éste. La Comisión Europea emulando al PE lo inicia apenas en 2008 a través de un registro voluntario.

fuera de la Cámara, en línea con lo dispuesto en 2011 y siguiendo las políticas iniciadas de 1996.

Este registro de 2011 entre el Parlamento y la Comisión es voluntario, fundamentado en la transparencia y acercamiento con el ciudadano que propicia la UE, legitimando y reforzando la ética en el proceso de toma de decisiones al tiempo que refuerza (o intenta) la información disponible en torno a los intereses que se suceden alrededor de las instituciones comunitarias.

Encierra un código de conducta o buenas prácticas que la UE observa necesario para legitimar el trabajo de estos grupos, quienes a juicio de la Comisión son legítimos representantes de la sociedad civil e intereses sectoriales de los diversos gremios y sectores en la UE. En este registro se señala que lo los grupos inscritos deberán:

- a) *“Indicarán siempre su nombre y la entidad o entidades que representan o para las cuales trabajan;*
- b) *declararán los intereses, objetivos o fines que persiguen y, en su caso, especificarán los clientes o los miembros a los que representan;*
- c) *no obtendrán ni tratarán de obtener información o decisiones de forma deshonesta o recurriendo a una presión abusiva o a un comportamiento inadecuado;*
- d) *no darán a entender, en su trato con terceros, que tienen una relación formal con la Unión Europea o cualquiera de sus instituciones, ni falsearán sus datos a efectos de inscripción en el Registro de forma que puedan inducir a error a terceros o a los funcionarios y otros agentes de las instituciones de la Unión Europea”.* (Registro de Transparencia, 2016)

Este registro cuenta en 2016 con 9135 organizaciones que de forma voluntaria de han inscrito y decidido actuar conforme el código de conducta estipulado por la legislación comunitaria. Sólo cinco años han pasado desde su aplicación, y su crecimiento ha sido continuo y sucesivo.

Al finalizar el año 2012, en plena crisis financiera global, y de forma especial, ante la crisis de deuda de los países del sur de Europa (Grecia, Portugal y España, más Irlanda), el Registro público contaba con 5.362 organizaciones, clasificadas en:

- a) Consultorías profesionales, bufetes de abogados y consultores que trabajan por cuenta propia 586;
- b) Grupos de presión dentro de las empresas y agrupaciones profesionales y comerciales 2.475;
- c) Organizaciones no gubernamentales 1.692;
- d) Grupos de reflexión, instituciones académicas y de investigación 408;
- e) Organizaciones que representan a las iglesias y las comunidades religiosas 29;
- f) Organizaciones que representan a autoridades locales, regionales y municipales, otros organismos públicos o mixtos, etc. 271.

“Los ciudadanos pueden y deben esperar que el proceso de toma de decisiones de la UE sea lo más transparente y abierto posible. Cuanto mayor es la apertura, más fácil resulta garantizar una representación equilibrada y evitar presiones abusivas y el acceso ilegítimo o privilegiado tanto a la información como a los responsables de la toma de decisiones. La transparencia es, a su vez, un elemento clave para fomentar la participación activa de los ciudadanos europeos en la vida democrática de la UE.

El Registro de Transparencia se ha creado para dar respuesta a preguntas básicas como qué intereses se persiguen, quién los defiende y con qué presupuesto. El sistema está gestionado conjuntamente por el Parlamento Europeo y la Comisión Europea”. (Registro de Transparencia, 2016)

3.2.1. Informe 2012 del Registro de Transparencia

La Secretaría conjunta del Parlamento y la Comisión elaboraron el primer informe anual del Registro de Transparencia Pública de la UE en donde daban cuenta de las poco más de 5400 organizaciones que se inscribieron en ese primer año de funcionamiento.

Señalan que de conformidad con el artículo 11 del TUE las instituciones de la UE están abiertas a la contribución de la ciudadanía, las asociaciones representativas y la sociedad civil, guiadas por el esquema de democracia participativa que propugnan sus acciones.

Señalan que el Registro de Transparencia es una especie de “ventanilla única” para que los ciudadanos ejerzan su derecho a estar informados, conociendo las influencias que se produzcan en el proceso de toma de decisiones en los distintos niveles comunitarios.

“A través de este proceso de registro simplificado, las entidades registradas se comprometen a respetar un código de conducta que cubre el cumplimiento de los requisitos legales y éticos principios. Desde su origen, una invitación abierta se ha extendido al Consejo a sumarse a esta esquema y para todos los demás órganos de la Unión que lo utilizan como un instrumento de referencia. Las entidades inscritas proporcionan la información más esencial sobre sí mismos: la legislación comunitaria realiza un esfuerzo para estimar la movilización financiera que implica esta presión, desde los costos de las oficinas, las personas que participan, de miembros o clientes, así como la cantidad de fondos de la UE que han recibido”. (Informe Anual, 2012, p. 4)

Durante ese primer año, la Secretaría confirmaba un modesto avance en los objetivos propuestos, especialmente por las coordinaciones técnicas establecidas entre el Parlamento y la Comisión para la puesta en marcha de la plataforma electrónica y en tiempo real del total de registro combinado que ambas instituciones llevaban de forma separada. De forma tal que, el *Informe 2012* señala que los objetivos conseguidos para ese año fueron:

1. Mudanza de las organizaciones registradas en el Parlamento y la Comisión a una misma lista.
2. Lanzamiento y puesta a punto de la plataforma tecnológica para la inscripción de grupos.
3. Desarrollo del sistema de acreditaciones de grupos en el Parlamento y accesos al edificio.
4. Proveer y completar los lineamientos para usuarios sobre la implementación del Anexo II, y las necesidades de retroalimentación con los mismos.
5. Promover el dialogo con el Consejo para su futura participación en el procedimiento compartido del registro.
6. Evaluar y desarrollar metodologías para asegurar la transparencia de las declaraciones registradas por los grupos participantes. (2012, p.8)

Finalmente, afirmaba la Junta del Registro de Transparencia que la plataforma puesta en práctica funcionaba bien al concluir el primer año, donde las instituciones y órganos de la UE se han ido acoplando al funcionamiento del sistema, lo que hacía que las expectativas aumentaran y los objetivos y metas a fijarse estuvieran alineados con ello. Algunos de éstos son: mejorar el contenido, las normas de procedimiento, las solicitudes de registros; incrementar la comunicación externa para que continúe creciendo las organizaciones inscritas; colocar a disposición del personal laboral del Parlamento y la Comisión las directrices del Registro a través de programas de formación con posibilidad de extensión al conjunto de toda la UE. Señala a manera concluyente: *“El esquema sólo alcanzará su plena eficacia si los Miembros y el personal de las instituciones comparten la responsabilidad de promover su uso en sus contactos e interacción con organizaciones de terceros”*. (p.3)

Señala la Junta en su Informe anual de 2012 del conjunto de las instituciones de la UE para que la transparencia y control del trabajo y del activismo de los grupos de presión y de los *lobbies* este en concordancia con los presupuestos sobre ética y rendición de cuentas de los funcionarios que integran le integran.

“Una de las claves explicativas del activismo de los lobbies a nivel europeo reside en el carácter híbrido del sistema comunitario. Sin tratarse de un Estado en sentido estricto, dispone, no obstante, de una de las características fundamentales de todo Estado: la autoridad necesaria para realizar asignaciones imperativas a la sociedad bajo forma de políticas regulativas, distributivas y redistributivas (Mazey y Richardson, 1994). Dotada de un presupuesto apreciable, la UE adopta decisiones de obligado cumplimiento tanto por las Administraciones nacionales como por las empresas y los particulares de los quince Estados miembros”. (Morata, 1995, p. 130)

Los resultados parecen indicar que el camino por recorrer todavía es muy largo, especialmente cuando organizaciones como Transparencia Internacional colocan en un puesto muy mediocre la eficiencia de la UE en particular y de todos los países que le componen en general, en materia de transparencia y regulación de los grupos de presión y *lobbies* que hacen vida en ellos.

Tabla N° 1. *Garantías y salvaguardas de la UE frente al Lobby*

País/Institución	Puntuación global de la regulación del lobby %	Transparencia	Integridad	Igualdad de acceso	Nivel
No hay	70-100	70-100	70-100	70-100	Excelente (+70)
<i>Eslovenia</i>	55	58	58	48	Satisfactorio (51-70)
<i>Comisión Europea</i>	53	48	49	63	
<i>Lituania</i>	50	48	40	62	Insuficiente (41-50)
<i>Reino Unido</i>	44	34	51	46	
<i>Austria</i>	40	34	42	43	Muy Insuficiente (<40)
<i>Letonia</i>	39	28	43	48	
<i>Irlanda</i>	39	48	38	31	
<i>Parlamento Europeo</i>	37	45	46	21	
<i>Países Bajos</i>	34	25	38	39	
<i>Polonia</i>	33	29	26	43	
<i>República Checa</i>	29	19	38	30	
<i>Estonia</i>	29	24	27	35	
<i>Francia</i>	27	24	30	27	
<i>Eslovaquia</i>	26	21	23	34	
<i>Bulgaria</i>	25	13	25	38	
<i>Alemania</i>	23	13	25	30	
<i>Portugal</i>	23	13	19	37	
<i>España</i>	21	10	35	17	
<i>Italia</i>	20	11	27	22	
<i>Consejo de la Unión Europea</i>	19	17	29	13	
<i>Hungría</i>	14	8	17	18	
<i>Chipre</i>	14	7	21	13	
Media regional	31	26	33	33	

Fuente: International Transparency (2015) *Lobbying in Europe*, en línea.

De conformidad con esta tabla, Eslovenia, y la Comisión Europea, obtienen un aprobado en la investigación de la organización *Transparencia Internacional* (una puntuación de más del 50% en el modelo de medición establecido). A pesar de esto último, el informe señala algunos vacíos legales, reducidos marcos regulatorios y tardanza en la aplicación de algunas normativas y procedimientos.

Lamentable el antepenúltimo lugar ocupado por el Consejo Europeo, quien de acuerdo a Transparencia Internacional tiene una gran capacidad decisoria pero un pobre rendimiento en regulación de los grupos de presión y *lobbistas* de su entorno. Esta ONG le otorga 19%, casi la mitad de la media regional del 31%.

A su tiempo, los países altamente endeudados y que requirieron asistencia financiera internacional y europea por la crisis de recesión global 2008/2012 ocupan los peores lugares en ese índice (Chipre, España, Italia y Portugal).

Capítulo IV.

Estudio comparado de la regulación del *lobbying*

SUMARIO:

- 4.1. Marcos regulatorios para el ejercicio del *lobby* en Reino Unido y Francia.
- 4.2. La regulación del *lobby* en Reino Unido.
- 4.3. La regulación del *lobby* en Francia.
- 4.4. Análisis comparado de la regulación de *lobbies* en Reino Unido, Francia y la Unión Europea

CAPÍTULO IV.

ESTUDIO COMPARADO DE LA REGULACIÓN DEL *LOBBYING*

Las regulaciones sobre la industria del tabaco en la Unión Europea y el importante papel jugado por los *lobbies* en las discusiones y debates sobre sus procesos regulatorios han sido el corolario de distintas políticas para y con el sector tabacalero que dos socios fundamentales como Reino Unido y Francia han tenido. Mientras el gobierno británico ha seguido a la presión de la sociedad civil y ha regulado el sector de forma relativamente reciente, en el caso de Francia su proceso está en una etapa madura, donde el gobierno ejerce un fuerte control sobre las pautas comerciales que la industria tabacalera en Francia puede implementar.

Estas diferencias son el reflejo de las distintas velocidades o las heterogeneidades que un mismo sector tiene en miembros de la UE; sí ello sucede con una industria como el tabaco, los actores que intervienen en ello tienden a tener mayores capacidades de usar esas ventanas divergentes para expandir sus intereses. Estos actores, los *lobbies* actúan entonces conforme los marcos jurídicos disponibles y las políticas plausibles en cada país, de ahí que una regulación homologada provenga de la UE, en el caso del tabaco solo posible en 2014, pero en el caso de *lobbies*, aunque incipiente fue posible en 2011, diferencias entre ambos socios sobre el sector como veremos en este capítulo sobre su regulación.

4.1. Marcos regulatorios para el ejercicio del *lobby* en Reino Unido y Francia

Como se describió en un principio, el origen de *lobby* se encuentra en la Inglaterra a finales del siglo XVIII, cuando el acceso a los ciudadanos a la Cámara de los Comunes (Parlamento británico) estaba prohibido, por lo que se celebraban reuniones con los diputados en los pasillos o en las salas de espera del Parlamento, denominadas en inglés *lobbies*. A pesar de esto, será EEUU quien tome la batuta en

el desarrollo profesional de este oficio en el largo siglo XX; dotándose de varias propuestas de leyes sobre los *lobbies*, siendo la más reciente de 1996. En el caso de la UE, resalta el caso de Alemania, quien ya tenía una regulación de los *lobbies* en el Bundestag en 1951, con modificaciones en 1975 y 1980. Un caso excepcional en su entorno²⁰.

4.2. La regulación del *lobby* en Reino Unido

La regulación del *lobby* y del *lobbying* en el Reino Unido (UK) sólo se ha producido en enero de 2014, tras la aprobación por primera vez, y emulando las practicas legislativas de los Estados Unidos, así como por la creciente demanda por parte de las instituciones comunitarias con vista a la *city* londinense.

Reino Unido apoyó históricamente la autorregulación del sector profesional del *lobbying*, especialmente los referidos a la transparencia en su relación con el sector público. Sin embargo, las especiales circunstancias que condujeron a la quiebra del banco americano *Leman Brothers Inc* reveló las implicaciones que el circuito financiero asentado en el distrito de Londres tuvo en ello.

Previo a ello, en Reino Unido La influencia que los *lobbies* pueden tener en los parlamentarios – principales y potenciales influenciables – se ha abordado a través del seguimiento de un estricto código de conducta sobre los parlamentarios, así como un detallado registro de intereses sobre sectores y actores.

En el caso de la cámara baja del Congreso, la llamada “Cámara de los Comunes” del Parlamento, los representantes tiene de forma expresa prohibido ser parte de procedimientos legislativos sobre grupos o personas por las que el parlamentario esté recibiendo algún tipo de beneficio económico si no lo ha notificado de forma previa en el registro para tal fin.

20 “El «Informe anual sobre el funcionamiento del Registro de transparencia» (2012) de la UE hace referencia a que existe regulación en este ámbito en otros cinco Estados, además de Alemania, en Lituania desde 2001, en Polonia desde 2005, Hungría desde 2006, aunque dicha regulación fue derogada en 2011, en Francia desde 2009 y en Austria desde 2012. En el caso de Italia, por ejemplo, no existe una regulación estatal de los *lobbies*, pero sí a nivel regional en la Toscana y Molise”. (Álvarez y De Montalvo, 2014, p. 366)

Entre 2010 y 2011, el Banco de Inglaterra (Banco Central) y la Reserva Federal desarrollaron una cooperación institucional para colocar a la luz las redes de influencia que obtuvieron numerosas agencias de calificación de riesgo soberano y las hipotecas basuras que comprometieron de forma sistémica la economía global y produjeron, propiciaron o participaron de las causas de la Gran Recesión de 2008.

Las duras negociaciones y presiones contra el proyecto de ley se aligeraron ante un sector que se evidenció opaco y reticente a la autorregulación tradicional en ese país. Los conservadores hicieron del proyecto de ley una bandera política, introducida al Parlamento en enero 2013 con el objeto de constituir un registro público de los *lobbies* y además regular los gastos de las campañas electorales en relación a quienes ni ostenten la condición de candidatos ni de partido político.

Tras las negociaciones con una difícil Cámara de los Lores (Cámara Alta), sobre el alcance de la ley, la definición de *lobby* y la relación del Parlamento con éstos, el proyecto fue aprobado el 30 de enero de 2014 como *Transparency of Lobbying, Non-party Campaigning and Trade Union Administration Act* (Ley de Transparencia del Cabildeo, Campañas No partidistas y Unión Comercial)²¹. Su fines son:

- a) *“Introducir un registro obligatorio de los grupos de lobbies y establecer un Registrador para hacer cumplir los requisitos de este registro;*
- b) *Supervisar los gasto de partidos políticos en campañas electorales, especialmente, de aquellos grupos que no se presentan a elecciones o no se encuentran registrados como partidos políticos.*
- c) *Demandar la actualización y fortalecimiento de los registros legales impuestos a los sindicatos y gremios respecto a sus miembros y grupos de intereses”.* (UK Parliament Bussiness, 2016)

En virtud a ello en 2015 se crea la Oficina de Registro de los Consultores Lobistas (*Office of the Registrar of Consultant Lobbyists*) bajo lo dispuesto en la Ley de 2014 para *“garantizar la transparencia en el trabajo de los grupos de presión y de los consultores lobistas en relación a los compromisos con ministros, secretarios y parlamentarios y ante terceros representados por estos grupos”*, así como para que

21 Disponible en línea en: http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2014/4/pdfs/ukpga_20140004_en.pdf

“el público pueda acceder a la información de una manera clara y fácilmente comprensible”. (Oficina de Registro, 2016)

Sin embargo, al ser tan reciente el inicio del registro, no existe todavía una data consolidada oficial sobre el número y composición de las agencias y consultoras especializadas en *lobbying* en Reino Unido, valiéndose de la puntuación ofrecida por *Transparencia Internacional* en su análisis que observa este país por encima de la UE y de la mayoría de países del área en los indicadores evaluados.

4.3. La regulación del *lobby* en Francia

En Francia, el registro de *lobby* no existe. Sólo está estipulado por reglamento de funcionamiento interno de la directiva (la Mesa) de la Asamblea Nacional, el Parlamento francés, disposiciones sobre reuniones con grupos de presión. En el informe *Regulation of Lobbyists in Developed Countries* del Instituto de Administración Pública (IPA, siglas en inglés) señala respecto a Francia que,

“No hay reglas o reglamentos formales en relación con los lobbies ni hay ningún código de ética en la Asamblea Nacional Francesa. No existe una lista o registro (público o no) de lobbies o grupos de interés. Sólo hay una disposición oficial: de acuerdo al Artículo 26 (1) de las directivas generales de la Mesa de la Asamblea Nacional²², los que tienen tarjetas especiales emitidas personalmente por el Presidente o por los quatores [asesores] (como en el Parlamento Europeo, se trata de un cuerpo de parlamentarios de alto nivel con responsabilidades relacionadas con la administración y organización de los miembros de la Asamblea Nacional) pueden tener acceso al Salon de la Paix (una cámara que acoge periódicamente debates con los miembros e invitados sobre temas de actualidad)”. (2004, p.12, negritas propias)

22 En una reforma del año 2009 y ejecutada en 2010, se extiende dicho articulado entre los artículo 19 al 23 del Capítulo V referida a grupos. Se puede consultar en línea en: http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/reglement_2015_01.pdf.

A pesar que en 2009 se hizo eco de este reglamento interno con la tormenta política sobre el gobierno del conservador Nicolás Sarkozy y los posibles accesos privilegiados de información de empresarios próximos sobre paquetes de impuestos, no se produjo ningún avance legislativo, siendo que las reglamentaciones sobre la materia más cercanas son las producidas por la UE recientemente.

Ese registro es de carácter voluntario, no prevé sanciones a los grupos de interés o consultoras profesionales de *lobbying* que no lo hagan; colocando de esta manera el acento en el parlamentario, quien sí debe velar por cumplir la normativa aplicable.

Este registro enumera los encargados de departamentos de relaciones públicas de algunas empresas y los intereses que parlamentarios franceses puedan tener con éstos, sea de tipo financiero o asociativo, tanto de forma precedente al ejercicio legislativo como durante el mismo. Se trata de un mecanismo disuasorio pero no punitivo del trabajo desarrollado por los agentes *lobistas*.

Francia está por debajo de la media europea en términos de la regulación del *lobby* como se desprende del estudio realizado por la ONG Transparencia Internacional 2015; allí le da 27 puntos frente al promedio de 31, quedando por debajo de la Comisión Europea, el Parlamento Europeo, Reino Unido o Eslovenia.

Lamentablemente, por carecer de un reglamento específico para los *Lobbies*, resultan complicados procedimientos metodológicos que permitan hacer análisis comparados ante la inexistencia de una de las partes, por lo que las diferencias entre 2005 y 2015 en el caso de Francia tienen que ver más con un sentido de opinión pública ante la transparencia pública en general, más que con una acción política tendiente a regular sus relaciones con los grupos de *lobbies*.

4.4. Análisis comparado de regulación de Lobbies en Francia, UK y la UE

Como se ha apreciado en el desarrollo de la investigación, los grupos de *lobbies* tienen una naturaleza heterogenea, opaca con respecto a otros grupos de presión, lo que ha obligado muchas veces a ejercer presión para fomentar su transparencia y legitimidad de oficio.

Como se señaló al principio, los *lobbies* tienen su origen en el Parlamento Británico, pero su desarrollo profesional se dará en los EEUU, siendo que en el caso británico se limitara hasta 2014 a una mera conducta a regular de parte de los legisladores y no una reglamentación formal de actividad profesional como en el caso americano²³.

En los EEUU la actividad profesional del *lobbying* y de los agentes *lobistas* está minuciosamente desarrollada, delimitada y regularizada en la *Lobbying Disclosure Act (LDA)* de 1995, con reformas sucesivas, hasta la más reciente de 2007 con la *Honest Leadership and Open Government Act (HLOGA)*. Se trata de una regulación sobre la actividad de estos grupos, no sólo de un registro obligatorio, sino de la obligación incluso de entregar informes trimestrales sobre ganancias y listado de clientes. Inclusive, pensando en las actividades con poder o influencia fuera de las fronteras pero con incidencia en los EEUU, se creó la *Foreing Agents Registration Act (FARA)*²⁴, que permite a la Administración regular las actividades a favor de un

23 “La regulación específica de la actividad de lobby en el mundo no se encuentra ampliamente extendida. De acuerdo a un estudio del año 2011, los ordenamientos jurídicos que han introducido normas de regulación del lobby son los EEUU (desde 1946), Alemania (desde 1951), Canadá (desde 1989) y el Parlamento (desde 1996, la Comisión tiene un registro voluntario en la actualidad). Georgia también estableció las regulaciones en 1998. Los demás países han incorporado estas normas a partir de la primera década del presente siglo (Lituania en 2001, Polonia en 2005, Taiwán en 2007, Australia en 2008, Francia en 2009, Eslovenia en 2010). Hungría aprobó su regulación de lobby en 2006 pero esta fue derogada en 2011.” (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2012, p. 2)

24 “La FARA establece que los agentes de una organización extranjera deben registrarse en la Procuraduría General, debiendo entregar información financiera y comercial específica; registrar y etiquetar todos los materiales informativos; y mantener libros y registros detallados disponibles para ser inspeccionados por funcionarios públicos. Un “agente” es definido en la ley como “aquel que actúa bajo las órdenes, requerido o bajo la dirección o control, de un principal extranjero, o de una persona cuyas actividades están directa o indirectamente supervisadas, dirigidas, controladas, financiadas o subsidiadas en todo o parte por un principal extranjero (...)”. El tipo de actividades que se puede realizar a favor de un principal extranjero, incluye: (a) actividades políticas; (b) relaciones públicas, agente de publicidad o consultor político; (c) recolectar contribuciones para el principal; y (d) representar los intereses del principal extranjero “ante cualquier agencia o funcionario del Gobierno de

gobierno, partido político o cualesquiera otra organización extranjera.

Su peso cada vez mayor en las decisiones políticas hizo que finalmente en 2011, tras la aprobación y ratificación del Tratado de Lisboa, la propia UE iniciara un registro de los grupos con sede en Bruselas y cuyos objetivos sean el cabildeo y la presión sobre decisiones comunitarias, teniendo un acento británico en su diseño e implementación.

El *lobbying* para la UE está conformado por ciudadanos individuales, empresas, ONG, *think tanks*, bufetes de abogados, asociaciones de consumidores, sindicatos o federaciones de empresarios; los cuales o bien se ven afectados por las decisiones públicas comunitarias, o bien, desean influir en ellas a favor de sus intereses y el de sus representados²⁵. El libro verde de la Iniciativa de Transparencia Europea establece las disposiciones entorno a ello. El actual registro es de carácter voluntario, y es una iniciativa conjunta del Parlamento y la Comisión; dejándose de lado algún incentivo o penalidad por estar o no en dicho registro²⁶.

EEUU". El término "actividades políticas" incluye actividades que pueden ser generalmente consideradas como actividades de lobby. En este sentido, "el término 'actividades políticas' significa cualquier actividad que la persona involucrada cree que o que tiende a influir sobre cualquier agencia o funcionario dentro de EEUU o cualquier sección del público dentro de EEUU en relación a la formulación, adopción, o modificación de cambios a las políticas internas o externas de EEUU (...)". (García, 2008, p.115)

25 Francisco Morata (1995), en su obra *Influir para decidir: la incidencia de los lobbies en la UE*, señala, "Los motivos para ejercer una acción de lobbying en Bruselas son innumerables. Una razón básica reside en el hecho de que están en juego ganancias o pérdidas evidentes en términos de regulaciones, financiación o influencia. Al mismo tiempo, la complejidad misma del sistema decisorio, más fragmentado organizativamente, menos integrado jerárquicamente y más competitivo que los sistemas nacionales, ofrece una accesibilidad mucho mayor a los grupos organizados". (p.130)

26 "El Registro ofrece a los ciudadanos un acceso sencillo y directo a la información sobre quienes intervienen en actividades destinadas a influir en las decisiones de la UE, los intereses que persiguen y los recursos que invierten en dichas actividades. Ofrece un código de conducta único que obliga a las organizaciones y a los autónomos que lo aceptan a atenerse a las normas y respetar plenamente los principios éticos. Así, los grupos «indicarán siempre su nombre y la entidad o entidades que representan o para las cuales trabajan; declararán los intereses, objetivos o fines que persiguen y, en su caso, especificarán los clientes o los miembros a los que representan»; «no obtendrán ni tratarán de obtener información o decisiones de forma deshonesto o recurriendo a una presión abusiva o a un comportamiento inadecuado»; y entre otras cuestiones, «no darán a entender, en su trato con terceros, que tienen una relación formal con la UE o cualquiera de sus instituciones, ni falsearán sus datos a efectos de inscripción en el Registro de forma que puedan inducir a error a terceros o a los funcionarios y otros agentes de las instituciones de la UE». También se incluye en el Acuerdo de 2011 un mecanismo de denuncias y sanciones que garantiza el adecuado cumplimiento de las normas y permite afrontar las presuntas infracciones del Código". (Álvarez y De Montalvo, 2014, p.371)

Se trata de un decálogo de conducta antes que una norma punitiva, regido por el conocido como “Código de Buenas Prácticas” que la UE colocó a disposición de los agentes *lobistas* y las redes asociadas desde el otoño de 2011, y por medio del cual, éstos indican las entidades a las que representan, los intereses que persiguen y los medios para su consecución.

“Son los sujetos pasivos, cuyo número es ampliado, los que deben publicitar, a través de Internet, todas sus actividades (audiencias y reuniones) celebradas con las personas que realicen lobby y gestionen intereses particulares. Como lo señala la misma indicación, los registros señalados deben ser publicados junto a la demás información que, de acuerdo a las normas de transparencia activa vigentes, corresponde dar a conocer a los ciudadanos.” (BCNC, 2012, p.3)

Otra medida en torno a la regulación del *lobbying* proviene de la vigilancia y control de los legisladores, es el caso de la llamada “huella legislativa” que el Parlamento Europeo (PE) introdujo con su “Código de conducta” para que sus parlamentarios informen del total de reuniones en las que participan, especialmente, en torno a una iniciativa legislativa específica. Copiando el modelo americano, el PE prohibió la aceptación de regalos y obsequios a sus miembros por valor superior a los 150 euros.

Un caso de especial atención en el contexto de la UE, lo constituye las normas de comportamiento para ex altos funcionarios comunitarios respecto a las influencias y redes profesionales que ofrece a empresas posterior a dejar algún cargo en Bruselas y en las instituciones comunitarias, las llamadas normas postempleo. Se trata de un aspecto ético, de difícil regulación jurídica preventiva. Establecer lapsos entre ser funcionarios de la UE y ser contratado en agencias *lobbistas* o actuar como representantes de intereses empresariales ante Bruselas, por ejemplo, forman parte del catálogo del compromiso ético para los ex altos funcionarios.

Tabla N° 2. *Indice de transparencia en los mecanismos de Lobby en la UE (2014)*

	Access to information	Registration and disclosure by lobbyists	Oversight of register and transparency rules	Pro-active public sector transparency mechanisms including legislative footprint	Overall score
Slovenia	67	60	56	50	58
Ireland	67	64	50	13	48
European Commission	67	50	38	38	48
Lithuania	50	50	56	38	48
European Parliament	67	50	38	25	45
United Kingdom	67	33	25	13	34
Austria	50	57	19	13	34
Poland	50	27	13	25	29
Latvia	50	13	0	50	28
Netherlands	67	10	0	25	25
Estonia	50	0	13	33	24
France	33	30	10	21	24
Slovakia	83	0	0	0	21
Czech Republic	75	0	0	0	19
Council of the EU	67	0	0	0	17

Fuente: Transparency International (2015), *Lobbying in Europe*, p. 27.

En el Reino Unido, hasta la aplicación de la Ley sobre *Lobby* en enero de 2015, el modelo se enfocaba principalmente, a la autorregulación de los propios grupos de interés o de presión, no existiendo hasta 2014 un registro o un código de conducta obligatorios para los *lobbyistas*.

El modelo británico de regulación de los *lobbies* estuvo influenciado fuertemente por las tradiciones en la Cámara de los Comunes (Cámara baja) del Parlamento, quienes han considerado que las actuaciones de sus miembros deben ser independientes y libres y no deben estar reguladas por el Estado. De allí que, a diferencia del modelo americano, Londres no haya contemplado sino en la segunda

década del siglo XXI una regulación específica para estos grupos, presionada por Bruselas ante el enorme poder de grupos de intereses corporativos globales sobre la conocida *city* financiera. Previo a la reciente Ley de regulación del *Lobby* en Reino Unido del año 2014 y puesta en práctica sólo a partir de la primavera de 2015, José Francisco García comenta,

“La Cámara de los Comunes del Parlamento de Inglaterra estableció un Código de Conductas para sus miembros. En esta norma dispuso, como principio básico desde 1947, que era inapropiado e «indigno» para los miembros de esta rama convenir con un tercero el control o limitación de sus actuaciones y gestiones, las que deben ser independientes y libres en el conocimiento de las materias tratadas en el Parlamento. El sistema pretende transparentar las actividades de lobby, mediante el registro de los intereses financieros de los miembros de la Cámara de los Comunes. El acento del control de esta actividad se pone en los parlamentarios y en las recompensas que puedan obtener por realizar cabildeo y en las inhabilidades que ellos deben asumir como consecuencia de estos intereses”. (García, 2008, p. 121)

De esta forma, en el caso de Reino Unido se ha ido de un esquema amplio de autorregulación del sector a uno intermedio, que no llegando a los cánones de regulación de los EEUU, sí se encuentran en línea con las pautas de Bruselas en la materia. Un caso específico para su análisis comparado se haya en las recomendaciones del Comité de Estándares de la Vida Pública²⁷ del año 2002 en

27 “UK creó en 1994 el *Committee on Standards in Public Life*. Se trata de una comisión de carácter permanente cuyos miembros son elegidos por períodos de tres años con posibilidad de reelección, a excepción del presidente. La comisión está formada por su presidente más nueve miembros, de los cuales seis son elegidos en base al mérito y los otros tres son representantes de los partidos políticos. Para cada período la Comisión define en forma autónoma los temas o áreas en los cuales orientará su tarea y luego informa al *Cabinet Secretary* quien actúa en representación del Primer Ministro. Todas las indagaciones que realiza son públicas y todos sus informes se encuentran íntegramente publicados en su sitio web en la forma del *Committee Inquiry Report*, el que es presentado al Parlamento a través del Primer Ministro. Como primera medida la Comisión creó los Siete Principios de la Función Pública, los que debían ser interpretados y adaptados en cada servicio o repartición. Los principios son: altruismo, integridad, objetividad, rendición de cuentas (*accountability*), transparencia, honestidad y liderazgo. Frente a cada informe de la Comisión la entidad conminada a tomar acciones e implementar las recomendaciones debe entregar un informe dando cuenta del cumplimiento al cabo de un año. La Comisión evalúa lo reportado y hace nuevas recomendaciones. En el intertanto puede convocar a expertos y funcionarios, realizar indagaciones y solicitar informes. Todas las sesiones de la Comisión

Reino Unido, el cual declaraba su oposición al establecimiento de reglas o marcos regulatorios para la actividad del *lobismo*:

- a) *“La evidencia internacional (párrafo 7.23) sugiere que la credibilidad de la regulación formal se ve a menudo disminuida por las constantes enmiendas a estas reglas. Un sistema elaborado pero en permanente cambio puede generar injusticia, evasión y complejidad burocrática. Como resultado de ello, dichos esquemas tienen poco impacto en el público general –en muchos países pocas personas, aparte de periodistas y “lobbistas” que buscan información, consultan los registros–.*
- b) *La definición de lobby, y su distinción de la simple provisión de información, puede ser difícil. La regulación de los “lobbistas” debiera ser diseñada de manera tal de evitar registrar las cientos de conversaciones y contactos informales y poco dañinos que se dan periódicamente. – La definición de lobbista es también difícil, dado el número de profesiones que hoy en día participan en dicha actividad: abogados, contadores, consultores de ejecutivos y otros empleados por compañías, organizaciones voluntarias y otras, tanto al interior de estas (in-house) como en base a honorarios para realizar lobby. Existe también el peligro, como lo establece el Primer Reporte, de que la creación de una categoría de “lobbistas” “registrados” daría la impresión de que el acceso a las autoridades públicas solo puede ocurrir por esa vía.*
- c) *Los diversos mecanismos de autorregulación de los lobbies están convergiendo rápidamente entre ellos. Una importante motivación subyacente es la necesidad de ganarse la confianza del público y sus clientes, que debe ser considerado tan efectivo como la imposición de un registro obligatorio”. (UK Committe on Standars in Public Life, 2000, p. 88–89)*

son públicas y está autorizada además su transmisión en directo por radio y televisión. En su sexto informe la Comisión hizo una revisión global de las recomendaciones que realizara en el primero y recomendó, entre otras materias, revisar el Código de Conducta de los Ministros, la aprobación de la Ley del Servicio Civil, limitar el número de asesores y desarrollar un código de conducta especial, y establecer que todos los ministros y funcionarios dejaran registro de todos sus contactos con lobbies. El Servicio Civil cumplió con la recomendación hecha por la Comisión al definir y publicar el Código de Conducta para funcionarios públicos de dicha categoría”. (García, 2008, p. 123)

El registro de transparencia ejecutado a partir de 2015 sigue el mismo patrón que el modelo aplicado por la UE desde 2012, ambos de muy reciente data para una evaluación exhaustiva en un sector dinámico; y que en el caso británico, está fundamentado en la autorregulación para privados y en un código de conducta para legisladores y altos funcionarios públicos, lo que representa un importante avance de cara a la débil normativa vigente hasta ese momento que era aplicable al ejercicio profesional del *lobby* en el Reino Unido.

“La experiencia del Reino Unido ha sido pragmática y sopesado los beneficios y los costos esperados de la regulación, considerando especialmente los costos de establecer y administrar un sistema que tiene por objeto regular las conductas, relaciones, reuniones y vida social de ciertas autoridades públicas cuando se reúnan o mantengan contactos con aquellas personas que la ley define pueden estar buscando un interés privado, que sea perjudicial al interés colectivo”. (García, 2008, p.131)

El caso de Francia resulta particular, dado que el *lobismo* es visto más como un tráfico de influencias indebido que como un ejercicio profesional legítimo; de allí las disposiciones internas que remite el reglamento de la Asamblea Nacional Francesa sobre la conducta a seguir por sus parlamentarios, obligándoles a rendir informes trimestrales de las reuniones sostenidas con grupos, representantes de empresarios y cualesquieras otros sectores y grupos de interés. Francia queda rezagada respecto a su vecina Alemania (que tiene una ley al respecto para regular la actividad), pero también queda rezagada de las disposiciones de Bruselas al respecto y de su vecino del Canal, Reino Unido.

Junto con España, Italia y Portugal, Francia ha desarrollado poca o ninguna legislación que permita la visibilización primero, la legitimidad y profesionalización del sector del *lobby* durante, y la posterior regulación, bien sea siguiendo los modelos de autoregulación propiciados por Bruselas y Londres, o bien por la normatización del actividad siguiendo el modelo americano.

Sólo será hasta hace muy pocos años que los Estados miembros de la UE, o de Europa en general, haya prestado especial atención al tema del *lobby* en la agenda legislativa²⁸, la única excepción como se ha mencionado ha sido Alemania, que ya tenía una regulación de los *lobbies* en el Bundestag en 1951, con modificaciones en 1975 y 1980.

De forma tal, que el *lobby* y la forma de encauzar su actividad dentro de la normativa y regulación estatal se produce por medio de distintas fórmulas del derecho comparado, bien sea la experiencia americana o la inglesa – europea, el elemento común es la transparencia en el manejo de la administración pública.

Todas las disposiciones tienen el objetivo de hacer transparente la interacción de los funcionarios con sujetos investidos o representantes de sectores económicos y grupos de intereses específicos; siendo que tales reuniones pueden potencialmente afectar el proceso de toma de decisiones sobre el interés general, bien sea éste comprendido a nivel nacional o a nivel comunitario (supranacional); siendo que la simetría de información disponible para los ciudadanos (de los agentes de *lobbies* por una parte, y de la actuación de los representantes público por la otra) luce esencial para lograr este cometido, no sólo en torno al *lobby*, sino con una mirada más amplia de fortalecimiento de los mecanismos de la participación y la democracia.

El análisis comparado demuestra que Reino Unido y la UE tienen modelos de regulación de *lobbies* parecidos, en tanto, están fundamentados en la acción voluntaria de los grupos privados involucrados y en la obligatoriedad de los altos funcionarios públicos involucrados. Opera como doble control pero mientras resulta de obligado cumplimiento a los asalariados públicos, se trata de un mecanismo de mejores prácticas y ética profesional puesto a disposición para los profesionales del *lobismo* y las empresas involucradas.

28 “El Informe anual sobre el funcionamiento del Registro de transparencia (2012) de la UE hace referencia a que existe regulación en este ámbito en otros cinco Estados, además de Alemania, en Lituania desde 2001, en Polonia desde 2005, Hungría desde 2006, aunque dicha regulación fue derogada en 2011, en Francia desde 2009 y en Austria desde 2012. En el caso de Italia, por ejemplo, no existe una regulación estatal de los *lobbies*, pero sí a nivel regional en la Toscana y Molise. En todos estos Estados que acabamos de citar existe una Ley que hace referencia a los grupos de interés, salvo en Alemania y Francia, pues en ambos casos la referencia está en las normas que regulan el funcionamiento de sus Parlamentos.”(Álvarez y De Montalvo, 2014, p.366) (Negritas propias).

“La mayoría de las regulaciones responden a un modelo poco exigente en el que el elemento principal del mismo es el registro, voluntario, de los individuos y grupos deben inscribirse para poder desarrollar su actividad. Esta fórmula contrasta con la aprobada en otros Estados no europeos, como Estados Unidos de América o Canadá que han incorporado desde hace años un modelo que ha ido evolucionando hacia fórmulas más rigurosas de control de la actividad de los lobbies”. (Álvarez y De Montalvo, 2014, p. 374)

El pragmatismo británico y europeo puede no ser la panacea, pero lo reciente de las medidas adoptadas (2014 y 2011, respectivamente), sobre el establecimiento de un Registro voluntario y un código de conducta en materia de los *lobbies*, permite una evaluación a futuro, con recomendaciones que potencialmente señalen un avance hacia una mayor regulación, como las aplicadas en los Estados Unidos, Canadá o Australia, actualmente.

Francia todavía debe recorrer un camino más amplio para alcanzar los estándares de Bruselas y Londres en la materia, los legisladores franceses están obligados a rendir información respecto a sus reuniones, pero la ambigüedad de la norma, la periodicidad de esa rendición y la ausencia de sanciones hace que tal dispositivo reglamentario reduzca no sólo su eficacia sino su eficiencia. Y respecto a la regulación de los grupos de interés, o al menos su registro, carece de normativa específica.

Las principales **coincidencias** en los tres marcos regulatorios en torno al *lobby* son:

1. La auto regulación: consideran que el sector del *lobby* y las industrias que emplean sus servicios profesionales son capaces de regir su comportamiento por un código de conducta que propicie la transparencia de sus contactos, reuniones e interacciones con los funcionarios públicos.
2. El control público: las tres regulaciones coinciden en obligar a sus miembros – bien sean los parlamentos (caso UK y FR), o bien las instituciones de la UE– a declarar, informar y reportar un detallado listado de reuniones con grupos de presión, industrias y *lobbies* susceptibles de persuadir en los procesos de toma

de decisiones y de la agenda pública en general.

Las principal **discrepancias**:

3. Alcance de la norma: La principal diferencia –y por mucho– está en lo limitado de la norma francesa, un reglamento, para reglamentar el comportamiento de sus legisladores; mientras que en el caso del Parlamento británico, y de las instituciones de la UE, se hayan respaldado no sólo por un decálogo de conducta, sino por legislación específica, un registro público y reportes periódicos que suministran información oportuna.

Vacíos legales en las normas:

4. Tanto el modelo seguido por Bruselas como el regido en Londres, son de muy reciente data (2011 y 2014, respectivamente), y al ser instrumentos voluntarios (el registro y control de los grupos de *lobbies*); los vacíos legales consecuentes se producirán en la ejecución de las disposiciones contenidas en dichos instrumentos, de forma tal, que por ahora, solo es posible señalar que son normas limitadas frente a sus pares americanas.
5. En el caso de Francia, el vacío es evidente, al carecer de norma alguna específicas para la regulación del sector profesional de *lobbying*.

Cuadro N° 3. *Análisis comparado Lobbies UE/UK/FR*

Indicador	Unión Europea	Reino Unido	Francia
<i>Ley vigente</i>	<i>Registro de transparencia para las organizaciones y las personas que trabajan por cuenta propia que participan en la elaboración y aplicación de las políticas de la UE</i>	<i>Transparency of Lobbying, Non-party Campaigning and Trade Union Administration Act</i>	Reglamento Interno de la Asamblea Nacional, Artículos 19, 20, 21, 22 y 23
<i>Año</i>	2012	2014	2004
<i>Principales coincidencias</i>	Registro Voluntario	Registro Voluntario	Registro Voluntario
<i>Principal discrepancia</i>	Es público	Es público	Es reservado
<i>Principales afectados</i>	Todas las instituciones de la UE (Consejo, Comisión, Parlamento, entre otros)	Parlamentario y empresas profesionales de <i>lobbies</i>	Parlamentarios
<i>Alcance legal</i>	Mínimo. Vulnerable al no estar inscrito en dicho registro.	No existe régimen sancionatorio de carácter punitivo	No existe régimen sancionatorio de carácter punitivo.
<i>Vínculos</i>	El Reglamento no sanciona las relaciones entre empresas, <i>lobbies</i> y funcionarios comunitarios.	La Ley prohíbe y establece marcos, lapsos y medidas para evitar el tráfico de influencias de políticos y empresas en la administración pública británica.	No establece sanciones ni limitaciones respecto a vínculos. Es un decálogo de conducta.

Fuente: Elaboración propia.

Capítulo V.

Intereses, comunicación y *lobbying*

SUMARIO:

5.1. Estrategias de comunicación persuasivas de los *lobbies*.

5.2. Opinión pública, *lobbies* y comunicación.

5.3. Bruselas, centro estratégico para los *lobbies*.

5.4. Campañas de movilización mediáticas y los *lobbies* en el caso del tabaco.

5.4.1. Investigación, medios de comunicación y la industria del tabaco en UK.

5.4.2. Francia ante las presiones tabacaleras.

5.5. Campañas de movilización mediáticas y los grupos *lobbies*, caso de los alimentos genéticamente modificados (AGM).

5.5.1. La estrategia mediática y comunicacional de Monsanto.

5.5.2. Francia al frente de la oposición a los AGM.

5.5.2.1. Campaña mediática contra los transgénicos.

5.5.3. *Lobbying* de Monsanto en Reino Unido.

5.6. La industria farmacéutica: presiones, campañas y *lobbying* en la UE.

5.6.1. Ensayos clínicos, opacidad informativa y conflicto de intereses en UK.

5.6.2. Francia y la industria farmacéutica: la racionalización del gasto.

CAPÍTULO V.

INTERESES, COMUNICACIONES Y LOBBYING

5.1. Estrategias de comunicación persuasiva de los *lobbies*

La persuasión en comunicación es una estrategia útil para transformar el conjunto de ideas, las creencias, las actitudes y, en determinadas situaciones guiar el comportamiento de individuos y grupos. Su uso se aprecia en diversidad de ámbitos, pero su mala imagen procede de la manipulación del mensaje por parte de los articuladores, siendo fértil en el campo de la política y los medios, aunque su expansión se produce en diversidad de sectores.

Se distinguen dos clases de persuasión, las de tipo racional donde la argumentación y lógica se enlazan con el método científico y la evidencia; y la de tipo emocional, donde la persuasión es inscrita en el campo de las emociones guiadas por la imaginación, los sentimientos de culpa, la imaginación y las creencias religiosas.

En cualesquiera de dichos grupos, la persuasión conlleva – cuando se hace de forma premeditada – un ejercicio de planificación y estrategia comunicacional, donde se delineen los objetivos, los instrumentos y los plazos para la consecución del objetivo o meta. La clave está en que el proceso para el potencial persuadido luzca invisible, haciendo de sus argumentos herramientas del agente persuasor. Un enfoque ganar–ganar de la teoría de los juegos, entre diversas hipótesis que se dan en estrategias de negociación.

“La comunicación persuasiva es un proceso mediante el cual se transmiten información, ideas, actitudes o emociones por medio de signos enviados a través de un canal de comunicación, con la intención de persuadir.

La persuasión es un propósito consciente de formar, reforzar o cambiar actitudes, creencias, opiniones, percepciones o conductas de alguna persona o personas efectuado por otro individuo o grupo; esto es, consiste en influir sobre los demás para hacerlos pensar de un modo determinado, rechazar algo o adoptarlo, o inducirles a

realizar una acción determinada. Para algunos toda comunicación es persuasiva, pues siempre se comunica con la intención de obtener determinado efecto. El mundo actual está lleno de comunicación persuasiva de toda clase y a toda escala, desde la publicidad comercial hasta la propaganda política. La propia esencia de la política consiste en «hablar» en interacción humana siempre persuasiva. Aun en las democracias mismas, la ciudadanía selecciona a sus gobernantes por medio de un ritual persuasivo llamado elecciones, en las cuales la comunicación de las campañas es el principal instrumento de persuasión.

Como toda comunicación, la persuasiva tiene los mismos elementos: un emisor, un mensaje, canales, un receptor, una retroalimentación y un contexto; también sufre los mismos obstáculos y distorsiones.” (INEP, 2006)

El agente persuasor debe poseer un conjunto de características que hagan de su mensaje un instrumento imprescindible para captar, cambiar y direccionar la conducta, decisiones y comportamiento del potencial individuo persuadido. La creatividad, asertividad, compromiso, credibilidad e imagen indican en ello.

La credibilidad está en íntima relación con la experiencia y experticia del manejo técnico y el contexto en que se produce que tiene el agente sobre determinada agenda o sectores. Existe mayor probabilidad de creer el mensaje cuando quien lo realiza aporta datos, argumentos y retórica respecto a la relevancia, prioridad y consecuencias de determinadas causas que describe.

Personas que son o parecen expertas en un tema, que no tienen intereses personales en convencernos de aquello de lo que hablan, e incluso que hablan en contra de sus propios intereses, pueden resultar sumamente convincentes. En términos psicológicos opera la “des-confirmación” de las expectativas en los receptores por medio de la sinceridad en el mensaje.

Además de la competencia y de la sinceridad hay otras características de la fuente persuasiva que pueden tener un impacto positivo en la audiencia, como por ejemplo el atractivo y la simpatía que suscitan. Más operativamente, lo que analizamos para concluir que el emisor de un mensaje es o no una fuente atractiva es la semejanza que suscita sus argumentos, opiniones y actitudes con respecto al receptor. La mimetización comunicacional entre receptor y emisor. (León, 1992)

En el caso específico de la comunicación política, ésta está enlazada con múltiples actores y agentes persuasores, y numerosas estrategias de comunicación para conseguir los objetivos sociales y políticos en públicos y audiencia potenciales persuadidas. Los partidos políticos han desempeñado un papel de selección de las élites políticas, la preparación de un programa electoral y la lucha por alcanzar el poder político.

Sin embargo, existen otras organizaciones sociales que si bien no persiguen alcanzar el poder político, su objetivo está en participar en el proceso de elaboración y de implementación de políticas públicas. Es a este grupo que los *lobbies* pertenecen.

5.2. Opinión pública, *lobbies* y comunicación

En los regímenes democráticos, las influencias y persuasión que se produce en la opinión pública genera impacto de forma indirecta en la sensibilidad (actitudes, respuestas, estímulos) de los actores y de la clase política. Sí el mensaje en la opinión pública consigue el beneplácito de sectores importantes genera mayor impacto en los tomadores de decisiones.

Conocedores de esta situación, los grupos de presión realizan acciones sobre el público, como un ensayo de persuasión para desarrollar el reclutamiento o con la intención de crear y obtener un clima de simpatía y comprensión general acerca de sus demandas y aspiraciones señala Castillo Esparcia (Castillo, 2009, p.196).

La capacidad de persuasión del emisor depende de su atracción, similitud y poder respecto al receptor, factores que facilitan la comunicación con base en la cual se desarrollan valores, actitudes y comportamientos comunes. La atracción puede ser social, física y ocupacional; la similitud de edad, educación, identidad cultural, posición socioeconómica y otros rasgos semejantes son importantes en la medida en que las personas tienden a comunicarse con quien es parecida a ellas el poder de un emisor es la base de la influencia y radica en su capacidad para satisfacer las necesidades físicas, psicológicas y sociales de los receptores. El poder tiene diversas manifestaciones: el poder de recompensa o capacidad para otorgar sanciones

positivas que valen la pena a juicio del público; el poder del ejemplo o referente, que pide hacer algo por "nosotros" y que es efectivo cuando la fuente es apreciada y respetada, aunque siempre es susceptible de desgaste; el poder del experto basado en el conocimiento; el poder legítimo fundado en el derecho; y el poder coercitivo, para castigar, que es más eficaz para persuadir a la gente de que deje de hacer algo indeseable". (INEP, 2006)

Es por ello que los medios de comunicación en general juegan un rol clave para el modelamiento de ese "estado de opinión" que se produce entre la sociedad sobre temas e intereses compartidos o no. Las teorías críticas argumentan que lo esencial de la dominación política reside en el mecanismo fundamental de orden simbólico, donde la acción de grupos de intereses específicos (especialmente los corporativos) se presentan de manera solapada y subrepticia, donde el "campo de batalla" se reduce a la "conquista" de la opinión pública y la consecuente clasificación del mundo social.

"Toda esta intencionalidad mediática está coadyuvada por elementos intrínsecos al sujeto emisor (número de seguidores, tipo de relación con el sistema comunicativo, capacidad financiera,...) y externos (consonancia con la cultura de la sociedad, confluencia con otras opiniones similares,...). De la conjunción de estas variables aparece una modalidad y tipología de opinión pública que interacciona con el resto de opiniones sociales y que de esta lucha simbólica emerge una opinión mayoritaria que se autopostula como la opinión pública y, por tanto, expresión de todo aquello que desean y pretenden los ciudadanos". (Castillo, 2009, p. 197)

Es en ese contexto en que se desarrollan las comunidades de intereses que los agentes del *lobbying* direccionan sus estrategias comunicacionales hacia los principales tomadores de decisión, desde un ámbito local hasta organizaciones supranacionales con impactos explícitos en el entorno del sector representado por el agente *lobista*.

Debido a su fuerte influencia en un entorno como éste, el *lobby* ha sido blanco de críticas por supuestos casos de corrupción en algunos países. Ha sido etiquetado como tráfico de influencias o de forma errónea circunscrito a los grupos de presión.

Para reducir estas críticas, el ejercicio profesional del cabildeo (*lobbying*) se fundamenta en principios éticos para su ejercicio, impuestos y autoimpuestos, dada la sensibilidad pública – y legitimidad ciudadana – por las consecuencias no deseadas de dicha influencia en las decisiones de funcionarios públicos sobre los intereses que representan los agentes *lobistas*, todos dentro de la esfera privada.

“Quienes son considerados lobbyistas son los defensores del interés de ciertas entidades que se ven afectadas muchas veces por las regulaciones políticas, decisiones que pueden afectar también a la sociedad en las que están insertas. Este poder de persuasión lleva a encasillar al lobbying como una actividad corrupta que se vale de acciones poco éticas para concretar sus objetivos.” (Peña, 2011, p.2)

Como buen comunicador y constructor de estados de opinión, los *lobistas* y las organizaciones profesionales para las que trabajan son depositarias de la voluntad manifiesta por parte de empresas con una cultura corporativa que observa en los *lobbies* estrategias tácticas positivas para influir en las políticas públicas. Existen otras sin embargo, que prefieren no hacer uso del recurso de los *lobbies* so pena de contradecir sus fines o misión.

Para que el agente *lobista* consiga sus fines es necesaria articular sus características individuales persuasivas (experticia, experiencia y actitud) con la cultura institucional –y los actores involucrados en ello– en un plan estratégico inicialmente pautado. La administración pública y las instituciones se vuelven un objetivo para el éxito de esto, de allí que el agente *lobista* deba tener conocimientos y manejo de ciencia política y economía en su quehacer diario, así como un amplio manejo sobre los valores culturales y la sociedad en que se desenvuelve.

Como se describió al principio de la investigación, este proceso de formación continua de construcción de opinión pública crea valores, ideas y factores decisionales sobre la cosmovisión que les rodea, haciendo desde la sociología y las relaciones internacionales una construcción intersubjetiva en los términos desarrollados por March y Olsen, 1993.

La comunicación y las tecnologías de la información han sido el mecanismo histórico para que se articulen todos estos procesos. La UE es asiento de numerosas lenguas, y de su interacción – y construcción recurrente de identidades, intereses y valores compartidos – se producen esquemas de comunicaciones capaces de cambiar conductas sociales por medio del modelaje, la persuasión y la estratégica. El profesor Rafael Calduch señala que,

“El lenguaje se convierte así en la estructura básica a partir de la cual se construye la información o mensaje susceptible de ser transmitido o comunicado, abriéndose así un camino histórico en el que los seres humanos, individual y socialmente, aumentan sus conocimientos y experiencias a través de nuevas formas de aprendizaje y de relación, o del perfeccionamiento de las existentes, que, a su vez, amplían los horizontes de la comunicación y permiten el desarrollo de sus culturas y la universalidad de la civilización”. (Calduch, 2007, p. 17)

A este respecto Manuel Castell señala que *“Lo que origina un nuevo sistema económico distintivo, cuya estructura y dinámica exploraré en este capítulo, es la conexión histórica entre el conocimiento y la información como base de la economía, su alcance global, su forma de organización en red y la revolución de la tecnología de la información.”* (1999, p. 99)

Un período que se caracteriza por una revolución tecnológica, es decir, donde el desarrollo y la aparición de tecnologías digitales y de tecnologías de información y comunicación hicieron posible que la información se convirtiera en el producto del proceso de producción. Un proceso transformacional y multidimensional, que sea inclusiva y exclusiva en términos de los valores e intereses en cada proceso, en cada país, y cada organización social. Los resultados y las consecuencias dependen del control de quienes se benefician en cada una de las múltiples opciones.

Castells (1999) explora la estructura y la dinámica de la relación histórica entre la base de conocimiento e información de la economía, su alcance global, su red de organización y la tecnología informativa. Para él, una nueva economía, que se puede llamar la economía informacional, global y conectada, surgió en el último cuarto del siglo XX:

- Informacional porque la capacidad de las unidades o agentes para generar, procesar y aplicar información basada en el conocimiento influye su productividad y la competitividad fundamentalmente
- Global porque, sea directamente o a través de una red de vínculos entre los agentes económicos, las actividades básicas de producción, consumo y circulación, así como sus componentes están organizados en una escala global
- Conectada en red porque en una red global de interacción entre las redes de empresas se genera productividad y se desarrolla competencia. (Castell, 1999, p. 103-104)

La íntima relación entre economía y comunicación está mediada de esta forma por el desarrollo tecnológico en esta última. Aunque aclara que no se traduce inmediatamente en crecimiento, indica que siempre necesita algún tiempo para ser adoptadas por la sociedad completa (por empresas, instituciones, organizaciones y personas). Así se puede decir que, en el largo plazo, la productividad es la fuente de riqueza y el desarrollo tecnológico su factor principal. Por lo tanto, las empresas no están interesadas en la tecnología en sí, sino por su impacto que tiene sobre la productividad de la empresa, sobre la rentabilidad y la competitividad, y como por medio de éstas generan impactos en terceros.

Todo ello mediado por la globalización, una arena movediza entre académicos de relaciones internacionales para su definición, precisión y exactitud. David Held y Anthony McGrew observan la reducción espacio/tiempo cómo el elemento central para maximizar las interacciones entre estas distintas globalizaciones económica, política, cultural que se producen de forma simultánea y en paralelo según afirman. (Held y McGrew, 2004, p. 32)

Observan como la llamada aldea global como un conjunto de muchas y heterogéneas partes, no necesariamente integradoras, donde fuerzas centrípetas y centrífugas atomizan a los actores y procesos que se desarrollan.

Indican que la evolución de la integración y las comunicaciones son el resultado del desarrollo económico y el avance dramático de las tecnologías de la información y

la comunicación (TIC's) con aplicaciones asociadas en todos los sectores del quehacer humano²⁹. Interesante y en sintonía con los escépticos sobre este proceso, acusan al Estado nación como el actor protagónico de este proceso.

Held y McGrew argumentan que los actores internacionales continúan – y en algunos casos maximizan – su base nacional, es decir, sus políticas y decisiones son tomadas en sintonía con una comprensión – identificación con la sociedad/comunidad a donde pertenecen, haciendo que los procesos de interacción en escala internacional no sean necesariamente sino proyección de sucesos que se precipitan en la esfera doméstica.

Castell (1999) y Held y McGrew (2004) sostienen que la evolución actual de la sociedad humana es el resultado de multiplicidad de hechos, pero que en éstos la revolución tecnológica de la información y las comunicaciones transversaliza cualquier análisis, por lo que los valores y cultura construidos por medio de ésta enlazan los sucesos y las internacciones entre comunidades en el marco internacional a partir de las construcciones intersubjetivas propuestas por March y Olsen (1993).

Pero de la misma forma en que se incrementa notablemente los avances en términos de comunicación e información, se expanden los procesos de propaganda, fenómeno que condiciona las tendencias a juicio de Caldusch (2007) en torno a los valores interculturales de la comunidad política.

Ésta tiene como propósito la alteración de la información a beneficio de intereses parciales de sus promotores, o mediar como influencia en las aptitudes, conductas y decisiones de grupos de individuos con poder específico. La propaganda que se realiza por o afecta a los actores internacionales, la denominamos propaganda internacional.

29 A este respecto, Caldusch (2007) propone lo que denomina un “concepto restringido de la comunicación” según el cual es *“un proceso relacional en virtud del cual dos o más individuos o colectividades humanas, partiendo de experiencias históricas compartidas y bases culturales comunes, son capaces de intercambiarse información e interpretarla de forma análoga, influyéndose mutuamente. Cuando esta comunicación es de naturaleza social y se desarrolla entre los actores internacionales, la denominamos comunicación internacional”* . (p.19)

Retormar entonces las formulaciones de Castillo Esparcia (2009) en torno a la opinión pública, ésta vez referida a escala internacional, es decir, referida al conjunto de las opiniones que albergan en la sociedad internacional conforme el numero de diversos públicos cohabitan en ella. Dice Calduch (2007) que sí *“el público está constituido por individuos o colectividades de distintos países que participan en flujos transnacionales de comunicación, lo denominamos el público internacional. Si el conjunto de las opiniones corresponde a distintos públicos internacionales lo denominaremos opinión pública internacional”*. (p.21)

Los grupos de presión y los *lobbies* elaboran y ejecutan sus actividades sobre los organismos e instituciones legítimamente considerados como instancias representativas de la soberanía popular, sean nacionales o supranacionales, como el caso de la UE. Asimismo, inciden, de forma significativa y creciente, sobre los propios individuos y colectivos sociales, a través de la actuación sobre los medios de comunicación y las estrategias comunicacionales.

5.3. Bruselas, centro estratégico para los *lobbies*.

Con las presiones ejercidas por los diferentes grupos presentes en Bruselas, las instituciones comunitarias y los gobiernos de los 28 suelen mantener contactos de forma rutinaria, tal como lo declaran tanto sus propios protagonistas, como los analistas que siguen la diplomacia bruselense.

Para que esto se produzca y al mismo tiempo se atempere la ojeriza ciudadana, los gobiernos y las instituciones europeas han recurrido tanto a los registros de los *lobbies* como a las limitaciones de conductas de sus autoridades y funcionarios. A pesar de esto, *“los grupos de interés habrán de enfrentarse con los intereses de otros muchos grupos específicos Y contrapuestos, entre los que se tenderá a realizar un balance, lo que convierte a cada gobierno y, en particular, a las instituciones que nacen del proceso incipiente de integración en agentes de un intercambio complejo entre diversos grupos de interés”*. (McCormick y Tollison, 1982)

Bruselas, sede de los “cuarteles generales” de la UE, acobia más de 5000 oficinas y más de 20.000 personas dedicadas, o conectadas de forma directa con diversos grupos de interés que buscan presionar y persuadir en las decisiones comunitarias. Emiliano Alonso Pelegrín afirmaba ya en 1995 que,

“sí, además, añadimos a los numerosísimos cuerpos diplomáticos acreditados ante la UE y a los corresponsales de la prensa internacional, se alcanza una cifra actual cercana a las 15.000 personas. El actual aterrizaje de los lobbies suecos, finlandeses y austriacos en Bruselas no hará sino incrementar esta cifra que, por increíble que parezca, se acerca a la del total de funcionarios comunitarios o eurócratas de unos 16.400 según datos recientes”. (Alonso, 1995, p.45)

La autoridad y la capacidad de influencia en la UE no es directa, sino se produce en los múltiples niveles de gobiernos y autoridades que su burocracia tiene. La historia de negociación y debates en el seno de éstos con distintos grupos de interés y *lobbies* ha logrado la creación de una cultura institucional que ha impregnado las relaciones entre gobierno y sociedad civil, legitimando la influencia y perseverancia de los primeros sobre los segundos.

La dimensión y diversidad de intereses y las amplias posibilidades de acceso que Bruselas posibilita ha logrado lo que describe ya desde 1995 Alonso Pelegrín, el “aterrizaje” en la capital belga de enormes equipos de consultores profesionales, *lobistas* y asesores de empresas transnacionales, entre otros; y que se diferencia de sus pares americanos por sus inicios diplomáticos como se apuntó al inicio de la investigación. *“Al comienzo de los años setenta proliferaron en Bruselas consultores europeos cuyo perfil profesional se alejaba del abogado americano, ya que su origen variaba desde el periodismo a las relaciones públicas, pasando por juristas o, por supuesto, antiguos funcionarios comunitarios”.* (Alonso, 1995, p.68)

Según cálculos de Corporate Europe Observatory, una organización independiente que pide más transparencia en la UE, en Bruselas hay cerca de 30.000 *lobistas*, frente a los 31.000 funcionarios que trabajan en el Ejecutivo comunitario, con una inversión anual superior a los 1.000 millones de euros en pagos a estos *lobbies* señala la organización. Muchos de estos agentes *lobistas* están acreditados

en los 6935 grupos “oficiales” que están registrados ante el Parlamento Europeo de conformidad con la Ley de Transparencia de 2012, pero una parte importante queda por fuera, ejerciendo funciones sin controles.

Sin las potencialidades que ofrece una misma ciudad para interconectar con 28 países al mismo tiempo, y además con las instituciones comunitarias, no existiría las dimensiones de este “ejercito” profesional de consultores y de *lobistas* en un mismo espacio.

5.4. Campañas de movilización mediáticas y los grupos de *lobbies*, caso del Tabaco.

La pasada Cumbre del Cambio Climático celebrada en octubre de 2015, mejor conocida como COP 21, se trató de un evento con fuertes resistencia de sectores específicos que consideran que sus intereses pueden verse seriamente afectados de poner en marchas medidas políticas y económicas tendientes a mitigar el calentamiento global. De allí la dificultad de lograr consensos y medidas más amplias entre los decisores en París.

Las campañas de movilización mediática se producen con meses y años previos a la toma de decisiones, son vehículos para colocar de manifiesto las potenciales consecuencias de las decisiones a tomar, involucran a un amplio número de sectores y tiene como objetivo persuadir – y cambiar – a favor del inversor de dicha campaña, las decisiones que finalmente se adopten.

El cambio climático obtiene campañas amplias de movilización mediática, distintas a las movilizaciones adquiridas o compradas, aunque no están exentas de éstas. Resulta fundamental apreciar la diferencia entre unas y otras, mientras las campañas mediáticas son centro noticioso de información (por sus actores, por sus acciones y por sus decisiones), existen campañas de movilización mediática pagadas, es decir, donde un determinado grupo de intereses moviliza a una parte de la opinión pública y paga por darle cobertura en los medios de comunicación social, ésto es lo que sucede en la mayoría de campañas publicitarias de forma recurrente en la

industria privada sobre temas específicos.

Esto resulta en una limitación importante de la presente investigación. Determinar como los *lobbies* son artífices de campañas mediáticas de movilización se aprecia en extremo limitado, dado que requiere el conocimiento de agencias de publicidad, empresas involucradas y potenciales beneficios, junto con los millonarios costos de campañas, actores e impuestos pagados que no sólo no son públicos, sino que todos los agentes que han intervenido en ello se esfuerzan en mantenerlos en el entorno privado, secreto, que les confiere el ejercicio legítimo de las negociaciones y que es razón de ser de los *lobbies*, nuestro sujeto investigado. Andreu Mesa (2014) comenta respecto a esto,

“Los buenos oficios de intermediario, de seguidor, definen el trabajo de lobby, de la persona-lobby que juega en primera línea, entre dos bandos en desequilibrio, el que desea y el que decide. El trabajo del hombre lobby se desarrolla ante quien manda y con quienes se oponen, donde retiene también contactos [...] En ocasiones. la misión es de comando, de meses, años, para salvar obstáculos y lograr resultados. Así que la comisión es una iguala, una derrama fragmentada para mantener vivo el interés. La memoria necesariamente secreta documenta pagos en especies, solares, masters, viajes, coches, yates y arte. Se trata de negocios, de grandes decisiones y concesiones desde la Administración también en el ámbito comercial privado hay mediadores interesados. [...] La agenda de quien hace lobby, la densidad de sus gestiones, y la cotización se construyen de éxitos y años de dedicación, sin chamuscarse”. (Diario El País de España)

De forma descriptiva y haciendo uso de la inferencia como método analítico, han sido seguidos por distintos medios de comunicación campañas que tienen por objeto influir en los decisores políticos sobre la regulación de industrias como el tabaco, involucrando a importantes actores, intereses y presiones que se estima por las informaciones recabadas, un importante papel ejercido por los *lobbies* presentes en Bruselas sobre las regulaciones y directivas finales alcanzadas por la UE sobre la materia. Veamos.

En mayo de 2014 se publicó en el Diario Oficial de la UE la directiva 2014/40/UE por medio de la cual se establecía una legislación más dura “*en materia*

de fabricación, presentación y venta de los productos del tabaco y los productos relacionados”, fruto de duras negociaciones previas durante años entre la Comisión Europea, el Parlamento Europeo y el enorme *lobby* que ejercieron empresas globales en Bruselas sobre ello.

“La redacción y posterior aprobación de la directiva del tabaco, en febrero pasado, hizo retumbar todos los tambores de los 97 lobbies de la industria en Bruselas, que no escatimaron recursos en el intento de acomodar el texto final a sus intereses privados. Hasta 200 personas desembarcaron en la capital comunitaria bajo la batuta de las tres grandes del sector —Philip Morris, British American Tobacco y Japan Tobacco— en una operación a la que destinaron más de tres millones de euros y que dividieron en dos fases: primero, persuadir a la Comisión Europea, y segundo, intentar convencer a los eurodiputados y a los Gobiernos nacionales. Los representantes del sector tabaquero de todos los Estados miembros coparon los hoteles de la capital belga durante semanas con un objetivo único: que la norma que saliera de las instituciones comunitarias fuese lo menos dañina posible para sus cuentas de resultados”. (Diario El País de España, mayo 8 de 2014)

Ingente presión ejercida ante la burocracia comunitaria, y especialmente, ante los protagonistas de la Comisión y el Parlamento, quienes de manera conjunta producen la Directiva 2014/40 sobre el tabaco³⁰. Sus principales regulaciones son:

1. La prohibición de la venta de los cigarrillos y el tabaco para liar con aromas o sabores característicos, tales como frutas, mentol o vainilla. Asimismo, los Estados miembros deberán prohibir la venta de los productos de tabaco que contengan aditivos en cantidades que aumenten de manera significativa o medible el efecto tóxico o adictivo de dichos productos, así como las propiedades carcinogénicas, muta-génicas o tóxicas.

³⁰ Dice el periodista Andreu Manresa que estas “*citas [entre lobbystas y políticos] no siempre son a solas, en despachos o manteles*”. Narrando una ficticia reunión señala: “*Para ahondar más en el juego de influencias agentes convocaron en un hotel de lujo a más personajes de comparsa y con interés. El lobby fue coral y el sujeto de la oposición citado no cambió de criterio. Escuchó, sonrió y besó*”. (Diario El País, diciembre 14 de 2014)

2. Combinar las advertencias sanitarias mediante un texto de aviso de los riesgos para la salud y la correspondiente imagen en color, que tendrá que cubrir un 65% de la parte frontal y posterior del envase. Además, cada paquete de tabaco deberá llevar una advertencia general, como *“fumar mata, deja de fumar ahora”* y un mensaje informativo del tipo *“el humo del tabaco contiene más de 70 sustancias que se sabe que causan cáncer”*.
3. La prohibición de cualquier etiquetado engañoso, como *“natural”* u *“orgánico”*.
4. Los Estados miembros podrán introducir normas más estrictas en cuanto a los aditivos o los envases de los productos de tabaco.

Tal batería de medidas comunitarias estuvo a despecho de la industria del sector tabacalero, que con sus *lobbies* profesionales en Bruselas, y la presencia de sus propios directivos, no lograron reducir la envergadura que implicó tales directivas de la UE. Los Estados miembros tendrán hasta mayo de 2016 para su completa aplicación.

“Solo Philip Morris International desplegó a 160 lobbistas; además al menos siete de los miembros de los grupos de presión de la industria eran antiguos políticos o funcionarios de la Unión Europea” dijo Martin McKee, director de la Asociación Europea de Salud Pública respecto a la entrada en vigencia de la directiva. No fue un caso aislado en ello, el acceso a información privilegiada y las llamadas “puertas giratorias” entre políticos y consejos de administración han sido blanco recurrente de polémicas políticas y económicas en diversos países de la UE.

“Especial atención merecen las reuniones que mantuvo entre los años 2010 y 2012 el servicio jurídico de la Comisión con Michel Petite, quien hasta 2008 fue director general de este mismo servicio y que, durante los encuentros, defendía los intereses de Philip Morris. Otro ejemplo son las <hasta 12 reuniones relacionadas con la directiva europea> que mantuvieron miembros de la secretaría general, los servicios jurídicos y el gabinete del ex presidente de la Comisión, José Manuel Durão Barroso con representantes de la industria entre 2010 y 2012, <ninguna de las cuales fueron hechas públicas>”. (Diario El País de España, febrero 24 de 2015).

El ex director de los servicios jurídicos de la Comisión Europea, el francés Michel Petite³¹ es un caso particular de tráfico de influencias, dado que sirvió durante 6 años en dicho cargo, previo haber trabajado como jefe de gabinete de políticos franceses desde 1984. Al finalizar su trabajo en la comisión en 2008, tras 22 años en la carrera política decidió volver a su oficio de abogado y trabajar como asesor tanto para empresas francesas como europeas en temas sensibles – como es el caso del tabaco – y hacer uso del acceso personal (y privilegiado) a los principales tomadores de decisión en Bruselas³².

A pesar de que la directiva europea sobre el tabaco está en línea con las principales recomendaciones sanitarias respecto a este producto, las empresas de la industria siguen reflejando su inconformidad con tales preceptos, mirando al mercado futuro ampliado de tabaco como nuevo nicho económico:

“Mientras los gobiernos contemplan la implementación de regulaciones para el consumo de tabaco en lugares públicos, las normas futuras deben tener en cuenta que los productos de tabaco siguen evolucionando y que puede que los productos futuros produzcan niveles muy bajos o nulos de humo ambiental. Por lo tanto, los marcos regulatorios deben contemplar la posibilidad de eximir a estos productos, sujetos a la aprobación de las autoridades reguladoras correspondientes”. (Phillips Morris International, 2016)

Phillips Morris International lidera con mucha diferencia las presiones en Bruselas sobre la regulación de la industria del tabaco. De conformidad con los reportes de prensa y las declaraciones de ex directivos de la Comisión su trabajo resultó fundamental para retener restricciones mas ambiciosas en la citada directiva comunitaria. ¿Cómo operaba?, el eurodiputado alemán (CDU), Karlheinz Florenz, responde:

31 Se puede ver el CV del ex burócrata comunitario, Michel Petite, en la propia página de la Comisión Europea: http://ec.europa.eu/civil_service/docs/directors_general/petite_en.pdf

32 El asesor de la OMS y profesor de Salud Pública, José M. Martín, señala a este respecto que “Este aspecto llama especialmente la atención, me preocupa que haya habido repetidos contactos no comunicados”, reflejando la opacidad manifiesta en las discusiones previas a la directiva 2014/40 producida por la UE.

“Era un aparato compuesto por más de 150 personas trabajando en Bruselas, Düsseldorf y Berlín. Se habían reunido previamente y habían imaginado cómo sería el desarrollo de todo el proceso de negociación”. Escena por escena. Comparecencia pública sobre la proposición de ley, 25 de febrero de 2013. Deliberaciones en la Comisión de Medio Ambiente, 24 de abril. Cierre del plazo de la recepción de enmiendas, 8 de mayo a las 12 horas. Deliberación sobre las enmiendas en la Comisión, 30 de mayo. Votación, 10 de julio. Votación en el Parlamento, 8 de octubre, y a continuación negociaciones en pequeños grupos para lograr un compromiso. Y luego, el 18 de diciembre, el acuerdo formal con los 27 Estados miembros. Siempre tenían a punto la respuesta adecuada. Estaban preparados para cualquier decisión, también para cualquier decisión negativa” (Süddeutsche Zeitung).

Mientras esto sucedía “puertas adentro”, es decir, en la operatividad militar de las agencias *lobistas* contratadas por Phillips Morris International (PMI), en el camino agregando una dimisión forzada³³, la *persuasión* – *coerción* llegaba en forma de regalos a las puerta del despacho del eurodiputado alemán:

“Durante los meses en los que tuvieron lugar las negociaciones Florenz recibió diversos regalos. Un calendario de Adviento con 24 puertecitas, decorado con un barrigudo Papá Noel y con la frase <demasiado chocolate engorda> estampada en blanco y negro, al estilo de las advertencias que aparecen en los paquetes de cigarrillos. Una botella de vino tinto con tejido canceroso pegado en buena parte de su superficie: Drinking can cause cancer [Beber puede provocar cáncer]. Una tarjeta de cumpleaños en la que se ve una desagradable barriga de anciano desnuda y se lee la frase <Comer demasiados pasteles engorda>. Acompañada de buenos deseos personalizados: <Deseamos a todos un futuro en el que podamos decidir sin tutelas, por nosotros mismos, qué cosas queremos disfrutar y cuáles no>. Además, se dejaron caer inesperadamente por la oficina el jefe del grupo parlamentario el jefe de la

33 “El 16 de octubre de 2012, John Dalli, comisario de salud responsable del tema, tuvo que dimitir debido a supuestos contactos con los grupos de presión. Se sospechaba que un amigo de Dalli extorsionaba a un productor de tabaco sueco con su conocimiento. Tras una breve conversación, el presidente de la Comisión Europea José Manuel Barroso echó al maltés. Según la declaración oficial, Dalli dejaba el cargo por voluntad propia. Dalli lo negó. Según él, había pedido un tiempo de reflexión para buscar asesoramiento jurídico y le habían concedido 30 minutos, así que le pareció que se estaban burlando de él”. (Diario El País, mayo 7 de 2014).

fracción así como algunos empresarios para persuadir a Florenz de que abandonara su argumentación". (Cerstin Gammelín, 2014)

5.4.1. Investigación, medios de comunicación y la industria del tabaco en Reino Unido

La directiva de 2014 de la UE sobre la regulación de la industria del tabaco es el resultado (inacabado, reformado e incompleto) de una extensa y amplia campaña mediática que sustentada en investigaciones y en datos científicos distintos países como el Reino Unido (entre muchos otros) llevaron a cabo por años.

La descentralización administrativa y la participación activa de la sociedad civil en las distintas organizaciones en Reino Unido, lograron evidenciar las distorsiones que la industria tabacalera ha creado a través de campañas mediáticas de desinformación u ocultamiento de evidencias científicas a través de políticas activas de mercadotecnia y comercialización en el mercado.

En el año 2012, el *Cancer Research UK* a través de su Grupo de Control del Tabaco (TCG, por sus siglas en inglés), y apoyado por los científicos del Departamento de Salud de la Universidad de Bath, colocó en evidencia la cartelización de las industrias tabacaleras para oponerse a las regulaciones sobre etiquetado estandarizado como perjudicial al negocio, matriz impulsada por acuerdos previos ajenos a la verdad o relativos al racionamiento económico entre empresas del sector y actores privados.

Los resultados del estudio señalan que el 47% de los supuestos consultados sobre potenciales perjuicios eran en realidad contratados por la propia industria, ello se hizo tras investigar 74 piezas de publicidad comercial (en radio, tv, redes sociales), conectando inversores, publicistas y financistas. El autor del estudio, el Dr. Karen Evans – Reeves explica,

"No hay evidencia independiente que apoye los argumentos de la industria tabacalera de que el envase estandarizado dará lugar a un aumento del comercio ilícito o de tener efectos adversos sobre los comerciantes minoristas. Sin embargo, las empresas

tabacaleras han creado la impresión contraria. Su evidencia se da a través del apoyo de terceros sin revelar que estos individuos y organizaciones tienen vínculos financieros con la industria [del tabaco], las empresas tabacaleras han creado una amplia red de oposición". (2012)

La realidad de la industria del tabaco en Reino Unido de acuerdo a este informe de 2012 es que, esa medida de estandarización en el empaquetado, reduce el consumo del tabaco, y con ello los riesgos de salud pública asociados a sus consumidores, reduciendo ganancias a la industria. En palabras del director gerente del Cancer Research UK, George Butterworth: *"Al no revelar los vínculos financieros que evidencias engañosas, el <lobbying> está empeorando [...] la desinformación ha sido la política de la industria, pero ejemplos como Australia evidencian que las cosas pueden cambiar". (2012)*

Las presiones de la sociedad civil han permitido el protagonismo del Reino Unido en las discusiones sobre la regulación de la industria en el seno de la UE. Sí bien existen dudas y avances tímidos en casa, el gobierno británico ha sido impulsor de fuertes medidas de regulación en las instituciones comunitarias, anclando su peso en las diferencias de precios y políticas impositivas entre la eurozona y el mercado británico, y no tanto en los factores sanitarios.

Aunque los medios difieren, tanto el gobierno como la sociedad civil del Reino Unido han reducido el accionar de la industria, algunos desde dentro, otros desde fuera. Sea por miedo o por abierta participación de los políticos en la industria (como señala el informe³⁴), o por preocupación sanitaria (con recomendaciones de la OMS), el objetivo se ha mantenido. La directiva 2014/40/UE resistió las presiones en Bruselas del enorme *lobby* y el gobierno de Reino Unido las presiones domésticas del mismo sector.

En el año 2014 la organización británica *Action on Smoking and Health* (ASH) coloca la presión en el Parlamento contra la industria, en un duro informe titulado *"TOBACCO FRONT GROUPS & THIRD PARTY LOBBYING TACTICS"*, hace una

34 Puede verse el reporte conjunto de todos los autores involucrados en el estudio en el siguiente enlace: <http://tobaccocontrol.bmj.com/site/about/guidelines.xhtml#brief>

descripción detallada de cómo operan las grandes empresas del sector, especialmente, en lo relativo a influir y persuadir a la opinión pública, los líderes políticos y las agencias sobre los principales desafíos y potenciales perjuicios de las normativas vigentes.

ASH señala las relaciones entramadas entre la industria del tabaco y las agencias de publicidad y relaciones públicas. Dice al respecto:

“Las empresas tabacaleras también trabajan a través de empresas de relaciones públicas como Burson-Masteller, quien ayudó a establecer la Alianza Nacional de Fumadores (National Smoker Alliance), el homologo a FOREST de los Estados Unidos. [...] Burson-Masteller jugó un papel decisivo en la difusión de lo que fue considerado como información errónea sobre los efectos en la salud del humo producido por el tabaco en terceras personas, desacreditando de forma explícita las políticas de la agencia reguladora del medio ambiente”, (p.7) señala el informe.

5.4.2. Francia antes las presiones tabacaleras

Francia tiene desde 1976 una ley con regulaciones estrictas a la industria tabacalera, conocida en su momento como la *Ley Veil*, ley reformada en 1991 y desde 1998 parte de su Código de Salud Pública. En este Código se dan cita (artículos L2311-1 y L3511-9) un conjunto de disposiciones y regulaciones relativas a fumar en lugares públicos, publicidad, promoción, patrocinio, envasado y etiquetado de los productos, así como; una serie de penalizaciones punitivas (disposiciones penales) en los artículos L3512-1 y L3512-4 que le convirtieron no solo en promotor, sino en un agente regulador muy duro cuando en el entorno europeo había una flexibilidad con la industria.

A partir del 2005 Francia es Miembro Parte de la Convención Marco para el Control del Tabaco de la OMS y del Sistema de Naciones Unidas; y en 2010 por decreto administrativo del Ministerio de Salud se dispusieron un conjunto de medidas relativas al etiquetado y las prescripciones gráficas en sus envases (Orden del 15 de

abril de 2010).

La industria tabacalera tiene por tanto reducidas sus capacidades de maniobras en la regulación del sector, por tanto, sus principales tácticas están sujetas a evitar un aumento de las restricciones, lo que varía el caso francés del resto de sus socios europeos, o en este caso, del caso británico, éste último un mercado todavía no maduro para las presiones de *lobbies* tabacaleras.

La propia directiva 2014/40 de la UE se construyó con algunas de las disposiciones que Francia impuso al sector en su mercado interno, por lo que la adopción de las medidas adicionales no acarrió mayores costos políticos para el gobierno galo.

De acuerdo a la organización Control Legal del Tabaco, el marco jurídico francés para hacerle frente a la industria del tabaco está compuesto por:

1. Decreto N° 82478 de 1992 sobre las condiciones para fumar en espacios públicos³⁵;
2. Orden del 31 de diciembre de 1992 sobre publicidad en los locales expendedores de tabaco³⁶;
3. Código de Salud Pública, artículo L3512³⁷;
4. Circular de Noviembre 29 de 2006 sobre la prohibición de fumar en lugares y plazas públicas³⁸;
5. Circular de Agosto 3 de 2011 sobre Medidas de Control de Tabaco en la Ley N° 2009 – 879 sobre la salud³⁹.

35 *Décret n° 82478 du 29 mai 1992 fixant les conditions d'application de l'interdiction de fumer dans les lieux affectés à un usage collectif*, disponible en línea en: <http://www.tobaccocontrollaws.org/files/live/France/France%20-%20Decree%20No.%2082478%20-%20national.pdf>

36 *Arrêté du 31 décembre 1992 fixant les caractéristiques des affichettes relatives à la publicité en faveur du tabac dans les débits de tabac*, disponible en línea en: <http://www.tobaccocontrollaws.org/files/live/France/France%20-%20Edict%20of%20Dec.%2031%2C%201992%20%28as%20amd%27ed%29%20-%20national.pdf>

37 *Code de la santé publique, Chapitre II : Dispositions pénales. Article L3512-1*, disponible en línea en: <http://www.tobaccocontrollaws.org/files/live/France/France%20%20Article%20L.3512%20%20-%20national.pdf>

38 *Circulaire du 29 novembre 2006 relative à l'interdiction de fumer dans les lieux à usage collectif*, disponible en línea en: <http://www.tobaccocontrollaws.org/files/live/France/France%20-%202006%20MOH%20SF%20Circular%20-%20national.pdf>

5.5. Campañas de movilización mediáticas, caso de los alimentos genéticamente modificados (AGM).

El pasado enero de 2015, el Parlamento Europeo, voto y ratificó la directiva europea aprobada en mayo de 2014 sobre los alimentos genéticamente modificados (AGM); las negociaciones sobre la modificación de la directiva de transgénicos del año 2001, enquistadas por las demandas de los tres países más poderosos de la UE (Alemania, Francia y Reino Unido), quedaron bloqueadas durante el proceso de aprobación de una nueva variedad de maíz transgénico —el Pioneer 1507—; que sólo permitió después de más de diez (10) años su debate a principios de 2014 por el Consejo de Ministros de Agricultura del bloque.

Con la directiva europea de 2014 y ratificada por el Parlamento en 2015, en vigencia se diluye un agrio debate entre simpatizantes y opositores de esta clase de cultivos en los campos de la UE. Dice Manuel Planelles en *El País* que,

“El Parlamento Europeo, gracias al respaldo mayoritario de socialdemócratas y populares, ha aprobado este martes la reforma de la directiva comunitaria sobre cultivos transgénicos, unos cambios que llevaban bloqueados desde hace cuatro años. En este polémico asunto, en el que los Estados están enfrentados en bloques, la Unión Europea se ha decantado por no fijar una posición única y ofrece la posibilidad a los distintos Gobiernos de prohibir los cultivos que otros Gobiernos sí pueden admitir.” (2015)

Los alimentos genéticamente modificados han sido un tema que divide profundamente no sólo a los gobiernos en el seno de la UE, sino que por diversas razones, encuentra en científicos y activistas tanto defensores como fieros opositores. En esta batalla mediática por la aplicación de la biotecnología se distingue una empresa de manera avasallante, Monsanto.

39 *Circulaire du 3 août 2011 relative aux mesures de lutte contre le tabagisme prévues par la loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires*, disponible en línea en: <http://www.tobaccocontrolaws.org/files/live/France/France%20-%202011%20Circ.%20on%20TC%20Measures%20Under%20Law%20No.%202009-879%20-%20national.pdf>

Monsanto es una firma americana que lidera globalmente el mercado de los AGM y tiene importante presencia en Europa a través de su propia firma, o en alianza con empresas locales y regionales. Monsanto, tiene su sede en Missouri, Estados Unidos, y más de 450 establecimientos en 68 países. En 2012, la empresa generó ventas netas que ascendieron a US\$15.400 millones⁴⁰⁴¹

“Monsanto y otras empresas del agronegocio también sostienen que los cultivos transgénicos son una solución al hambre, al almacenamiento de carbono y a los efectos del cambio climático como las sequías e inundaciones –a pesar que los ensayos han fracasado una y otra vez. Los análisis muestran que no existe evidencia del mayor rendimiento de los cultivos transgénicos frente a los cultivos convencionales, y que no hay cultivos “milagrosos” que toleren las sequías, las inundaciones o la salinidad. Los cultivos transgénicos tampoco almacenan más carbono en el suelo debido a la reducción de la labranza o las técnicas de “labranza cero” asociadas con los cultivos transgénicos y el uso de agrotóxicos. Por el contrario, lo que ha ocurrido es que en lugar de solucionar el problema del hambre, los transgénicos han reforzado el dominio de las grandes empresas sobre la agricultura, mientras la cifra mundial de quienes padecen hambre sigue aumentando y se aproxima a los mil millones de personas.” (Zacune, 2012, p.4)

40 Informe Anual 2013, disponible en línea en:

<http://www.monsanto.com/investors/documents/annual%20report/2013/monsanto-2013-annual-report.pdf>

41 Marie-Monique Robin, en la obra *The World According to Monsanto: pollution, corruption and the control of our food supply* (2010), señala que ya para el año 2005, Monsanto ya era la mayor empresa semillera del mundo, proporcionando la tecnología para el 90% de los cultivos transgénicos en todo el mundo. De acuerdo al grupo ETC, Monsanto controla el 27% del mercado comercial de semillas y el 90% del mercado de semillas de soja; sin embargo, la aplicación del proceso de modificación genética ha quedado confinada a una pequeña cantidad de cultivos comerciales tales como la soja, el maíz y el algodón. La siembra de cultivos transgénicos se limita principalmente a unos pocos países: el 90% de los transgénicos se cultivan en EEUU, Brasil, Argentina, India y Canadá. Casi el 60% de los ensayos de campo con transgénicos se realizan en EEUU. La amplia mayoría de los transgénicos se cultivan para alimento animal o agrocombustibles con destino a países ricos, en lugar de alimentos para los pobres y hambrientos.

Diversos estudios de opinión han confirmado que una amplia mayoría de los consumidores europeos rechazan el maíz o la soja modificados genéticamente porque consideran – con o sin sustento científico – que los nuevos vegetales pueden ser perjudiciales para su salud⁴²; aupados a su vez por un conjunto de organizaciones ecologistas y un cierto número de científicos que han alertado sobre la falta de conocimiento y alcance sobre los efectos en el medio ambiente con la aplicación de los AGM en la producción agorindustrial.

Por el lado de los productores y agricultores en general está el temor generalizado a la monopolización del sector, y los costos asociados a ello; causa ésta última de movilizaciones en numerosos países de la UE ante las actuales negociaciones del TTIP con los Estados Unidos en lo que se refiere al capítulo agrícola. Es por ello que la directiva 2014 deja a los países europeos con suficiente autonomía para prohibir los cultivos transgénicos en su territorio nacional.

5.5.1. La estrategia mediática y comunicacional de Monsanto

La estrategia de la multinacional está centrada en la *biotech acceptance*: hacer que la sociedad acepte los AGM, y luego, o al mismo tiempo, inundar los mercados. Ese plan se articula con la ayuda de grandes campañas de saturación publicitaria. En Estados Unidos, los spots televisivos son directamente adquiridos por el órgano de propaganda de las empresas del sector, el *Council for Biotechnology Information*. Monsanto es cofundadora de ese organismo que centraliza las informaciones relativas a los “beneficios de las biotecnologías”: “*La televisión es una poderosa herramienta para hacer aceptar las biotecnologías. Por lo tanto miren bien los spots publicitarios y hagan que sus familias y sus amigos los vean*” aconseja vivamente Tom Helscher, director de los programas de *biotechnology acceptance* de Monsanto en Crève-Cur, Missouri, sede principal de la empresa en los Estados Unidos.

42 Greenpeace, *Ecological farming: Drought-resistant agriculture*, 2010. Disponible en línea en: http://www.biosafety-info.net/file_dir/18493216064c58e899420b6.pdf

Esta campaña publicitaria está enfocada en tratar de tranquilizar a los agricultores estadounidenses que, preocupados fundamentalmente por sus mercados externos, dudan en comprar semillas genéticamente modificadas, bien sea por la oposición en Europa o la dura competencia de países del Sur como Argentina, Brasil o la propia China.

Si bien Aventis Crop Science, BASF, Dow Chemical, DuPont, Monsanto, Novartis, y Zeneca Ag Products, lanzaron masivas campañas de propaganda en Estados Unidos, dudan aún en hacer lo mismo en Europa. En el Reino Unido, el equipo comercial de Monsanto celebró los resultados de su programa “alegato en favor de las biotecnologías”, que luego de un curso dado por la empresa, permite a sus agentes comerciales autoproclamarse “expertos” en la materia y, luego, ir a elogiar los méritos de los productos transgénicos ante los agricultores y en las escuelas. *“No hay nada mejor que un exceso de comunicación”* se congratula Stephen Wilridge, director de Monsanto-Europa del Norte.

El programa *Biotechnology Challenge* del año 2000, parcialmente financiado por Monsanto, hizo que el 33% de los alumnos de secundaria irlandeses escribieran informes sobre el papel de las biotecnologías en la producción alimentaria; este programa focaliza en el sistema un punto estratégico clave en la conquista de los hogares a través de la información llevada por los estudiantes. El director de Monsanto-Irlanda, Patrick O'Reilly, esperaba que se produjese una más amplia participación juvenil, pues *“estos estudiantes son los consumidores esclarecidos del mañana y quienes tomarán las decisiones en el futuro”*.

5.5.2. Francia al frente de la oposición a los AGM

El primer y único cultivo transgénico que se sembró en campos franceses fue el maíz *MON810* patentado por Monsanto; el gobierno francés aprobó su cultivo en 1998. En 2005 se cultivaba *MON810* en más de 500 hectáreas, y a los agricultores no se les exigía informar que estaban



cultivando transgénicos a las autoridades o a sus vecinos (Robin, 2010). Esta decisión fue seguida de años de importantes campañas a nivel nacional en contra de los transgénicos. Sin embargo, en 2007, nuevas reglamentaciones establecieron como obligatorio para los agricultores registrar los cultivos transgénicos de *MON810*⁴³. Ese mismo año, mucha gente empezó a participar en huelgas de hambre para conseguir que se instaurase una moratoria a los transgénicos.

En 2008, el gobierno francés finalmente prohibió el *MON810* tras una década de lucha de varios sectores de la sociedad civil francesa. Sin embargo, esa medida de salvaguarda fue considerada ilegal por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en septiembre de 2011⁴⁴, y la moratoria francesa al *MON810* fue anulada por la Corte Suprema de Francia el 28 de noviembre de 2011. Uno de los demandantes en este caso fue Monsanto⁴⁵.

5.5.2.1. Campaña mediática contra los transgénicos

La lucha contra los transgénicos en Francia movilizó a varios actores de la sociedad civil, desde organizaciones ecologistas y campesinas, a sindicatos y grupos de consumidores que defienden los productos locales. Como consecuencia, el debate sobre los transgénicos trascendió las preocupaciones sobre la inocuidad de los alimentos, consiguiendo que la gente tuviera en cuenta las dimensiones éticas asociadas al patentamiento de semillas; pero también llevó a que se desarrollaran campañas mediáticas pagadas a favor de los AGM, estando detrás una red de

⁴³ Para mayor información, se puede consultar en línea, "*Des ogm dans mon assiette ? comprendre l'étiquetage des aliments*" disponible en:

http://www.infogm.org/IMG/pdf/infogm_brochure_etiquetage_ogm-2.pdf

⁴⁴ *Clause de sauvegarde* article 23 de la Directive 2001/18

⁴⁵ Uno de los productos estrella de esta empresa, el herbicida llamado "Roundup" es considerado sumamente tóxico, aunque en Francia se vendiera engañosamente como biodegradable e inofensivo para el medioambiente. En 2007, algunos grupos ecologistas presentaron una demanda judicial contra Monsanto, que derivó en que un tribunal francés de Lyon condenara a la empresa por publicidad engañosa y fraude. En 2009, la Corte Suprema de Francia confirmó esa sentencia anterior y falló que Monsanto había mentido acerca de la inocuidad del *Roundup*, su herbicida más vendido. La empresa tuvo que pagar una multa de 15.000 euros y se la conminó a dejar de hacer afirmaciones falsas sobre su producto Roundup.

agencias y presuntos académicos pagados por Monsanto.

Sin embargo, las pérdidas de los cultivos tradicionales y el riesgo de los puestos de trabajo de los campesinos, la presión de organizaciones internacionales como Greenpeace o de organizaciones nacionales como “Combat Monsanto” en Francia ha tenido mayor peso en las decisiones políticas y económicas producidas al interior del gobierno galo.

En este último caso, se trata de campañas mediáticas gratuitas en su mayoría, movilizadas por miedo a la pérdida de empleo o los potenciales efectos en la salud humana y el medio ambiente; y por tanto, el trabajo de *Lobby* extensamente desarrollado por la empresa en Bruselas o París dio escasos resultados, lo que significa ineficiencia de los servicios contratados ante un entorno sumamente hostil y muy bien organizado.

Monsanto finalmente ha emprendido desde 2015 una retirada lenta y parcial del territorio de la UE, a pesar de importantes cultivos que permanecen en países como España o Rumanía.

“Monsanto lleva varios meses anunciando su retirada parcial del negocio de los cultivos transgénicos en Europa. En agosto [2015] anunciaron, y la Comisión Europea confirmó, que pensaban retirar las solicitudes pendientes para aprobar nuevos cultivos transgénicos para su cultivo en la Unión Europea. Una buena noticia, sin duda, que demuestra que la oposición ciudadana, y el esfuerzo de organizaciones ecologistas, de consumidores y campesinas llevan haciendo durante años han impedido que Monsanto imponga sus semillas transgénicas en Europa por las buenas, por los procedimientos democráticos.” (David Sánchez, 2015)

5.5.3. Lobbying de Monsanto en Reino Unido

Monsanto, líder de la industria de los AGM ha promovido agresivamente sus productos a través de campañas de relaciones públicas en el Reino Unido por medio de los *lobbies* gremiales del sector industrial al que pertenece.

De acuerdo a la ONG *Corporate Watch*, en un documento de política estratégica de Monsanto, las acciones emprendidas en Reino Unido y el resto de Europa está en emplear a científicos para promocionar los beneficios de los AGM por medio de supuestos estudios independientes. En el informe obtenido secretamente por la organización y que data de 2012, se sugiere que ha obtenido beneficios a través de estas prácticas poco éticas.

En este orden, Monsanto es parte de *Crop Protection Association*, anteriormente denominada Asociación Británica de Agroquímicos (BAA, por sus siglas en inglés), asociación que se encuentra adscrita al organismo encargado de ser el "*responsable y eficaz en la introducción de cultivos transgénicos en el Reino Unido*", el SCIMAC; SCIMAC trabaja en conjunto con el Departamento de Transporte y Medio Ambiente del Reino Unido en lo relativo a la realización de pruebas en medios rurales sobre granjas con animales provenientes de la biotecnología y las técnicas transgénicas.

Por el lado privado, financia proyectos de EuropaBio (Asociación Europea de la Industria Biotecnológica); se trata de un grupo de *lobby* que presiona en Londres y Bruselas a favor de la biotecnología a través de sugerencias, ideas para que los gobiernos nacionales desarrollen políticas que apoyen biotecnología.

De acuerdo a la *Corporate Watch*, Monsanto ha utilizado varias empresas de relaciones públicas prominentes en campañas mediáticas a través de todos los medios para lograr la aceptación pública de sus productos modificados genéticamente. Estas empresas incluyen a las relaciones públicas de Burson Marsteller, Global Access Limited, campañas publicitarias de Bivell Woodings Ltd, y la agencia de publicidad Bell Pottinger sólo en Reino Unido. Como en el caso del tabaco, estas campañas mediáticas de movilización resultan millonarias, pero sus costes y los agentes involucrados permanecen en secreto.

De acuerdo a la organización *Open Secrets*, Mosanto sólo en el año 2012 gastó US \$ 5.970.000 dólares americanos en campañas mediáticas y de cabildeo a través de los *lobbies*. Indica la organización que Rusell Group (US\$ 320.000); Crawford, Quilty & Mauro (US\$ 300.000) y, Akin y Gump (US\$ 200.000) lideran el presupuesto que la misma Mosanto empleó para hacer *lobbying* a través de terceros

bien sea en términos de relaciones públicas o a través del financiamiento de supuestas investigaciones científicas a favor de los AGM⁴⁶.

La labor desarrollada por Monsanto, tanto en Reino Unido como en Francia ha sido especialmente diseñada para combatir la mala imagen que tienen tanto los alimentos genéticamente modificados como la metodología de la propia empresa; es decir, la movilización mediática ha sido dirigida a mejorar su imagen pública; de allí que, el *lobby* que ha pretendido hacer se ha visto limitado en ambos países por las restricciones de entrada que sufre el sector económico de la compañía, tanto de cara al público como del resto de sectores. Su influencia en el ejercicio político por tanto está más limitada que el primer caso de las tabacaleras.

5.6. La industria farmacéutica: presiones, campañas y *lobbying* en la UE

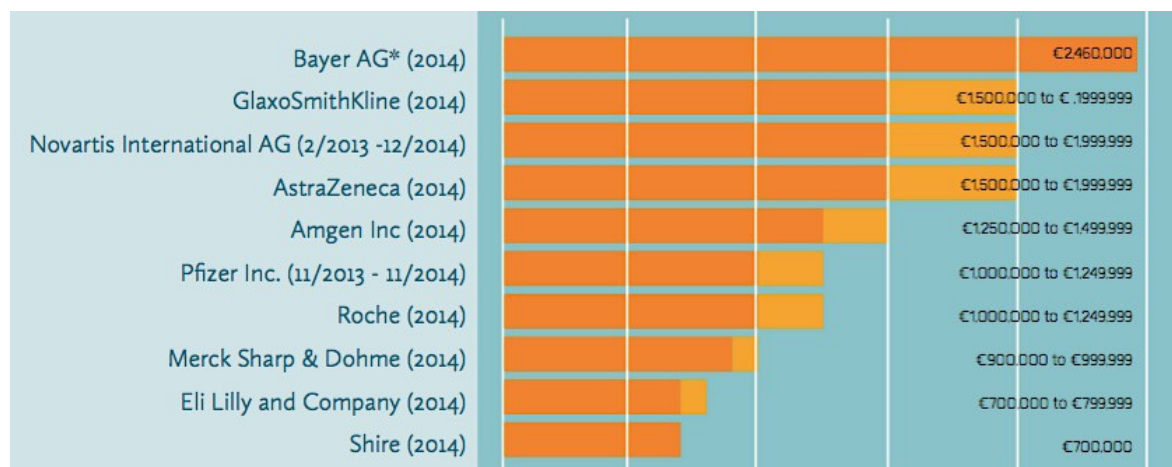
En el estudio más reciente del Observatorio Corporativo Europeo (Corporate European Observatory, CEO) de septiembre de 2015, y enmarcado en las negociaciones entre la UE y los EEUU para el establecimiento del acuerdo de libre comercio (Transatlantic Trade and Investment Partnership, TTIP), la industria farmacéutica ha destinado casi 40 millones de euros a gastos directamente relacionados a *lobby*, campañas de presión y relaciones públicas en Bruselas.

El objetivo en torno al TTIP es lograr una extensión del periodo de concesión de las patentes, al tiempo que combatir y reducir el mercado potencial para medicamentos genéricos. De conformidad con los datos y conclusiones del reporte publicado por el CEO, también buscarían presionar para reducir la información exigida en la UE sobre los ensayos clínicos que llevan a cabo, es decir, una estandarización con las normas americanas a la baja, reduciendo los márgenes de transparencia en el sector.

46 Se puede consultar la información disponible por años desde 1998 hasta 2015 en la web de la organización, disponible en:
<https://www.opensecrets.org/lobby/clientsum.php?id=d000000055&year=2015>

El informe *Prescripciones Normativas, la potencia de fuego del lobby farmacéutico europeo y sus implicaciones para la salud pública* de septiembre de 2015 señala las desigualdades que arrojan los datos proporcionados por el voluntario Registro de Transparencia, colocando en evidencia que las cifras reales pueden ser mucho mayores. Indica el CEO en el Informe que mientras la sociedad civil tenía 48 agentes registrados, la industria farmacéutica tiene 176, además de 113 “pases libres” para ingresar a las comisiones y mesas del Parlamento. La relación es 1 a 3, siendo que el peso de esta última resulta crucial para el proceso de toma de decisiones por parte de los legisladores comunitarios y altos funcionarios de la UE. Ese mismo registro había pasado de evidenciar un gasto combinado en materia de *lobbies* por poco más de 8 millones de euros en 2012, a casi el doble 15 millones de euros en 2015; evidenciando las presiones que desde la sociedad civil y sectores de salud pública han colocado para que las empresas transparenten los gastos en que incurren para presionar a Bruselas.

Gráfico N° 1. Gastos en servicios de lobby de la industria farmacéutica en la UE (2014)



Fuente: CEO (2015), *Pharmaceutical industry firepower: Lobby expenditure, meetings and expertise*, p. 10.

El centro del gasto en *lobbying* por parte de la industria farmacéutica está en las concesiones a futuro. De acuerdo al diario alemán Spiegel en su versión en línea, un *"número de registro de patentes están a punto de expirar en los próximos años. Un gran número de fármacos sucesores rentables reemplazará a los llamados éxitos de taquilla, lo que, según Forbes, han hecho de la industria farmacéutica el sector más rentable del mundo."* (2015)

La llamada Iniciativa de Medicamentos Innovadores (IMI), proyecto conjunto entre la Comisión Europea y los miembros de la Federación Europea de Industrias y Asociaciones Farmacéuticas (EFPIA, siglas en inglés) ha restado peso a la industria farmacéutica en temas de innovación e investigación, de allí que, la concentración del negocio esté en no permitir la competencia de medicamentos genéricos al tiempo que asegurarse las patentes necesarias para su comercialización en el territorio de los países de la UE. La apuesta está en la protección de los derechos de propiedad intelectual (DPI), y en torno a éstos, sus gastos en *lobbies*.

La regulación en la materia dentro de la UE se enfrenta a enormes presiones para hacer transparentes los ensayos clínicos desarrollados por la industria farmacéutica; mientras que ésta alega que puede causarle enormes daños en términos de intereses comerciales, competencia y mercados. La clave de ello está en los llamados "secretos comerciales", terminología inexistente en la UE pero vigente en los EEUU, y que en el marco de la discusión del TTIP, la industria farmacéutica presiona para aplicar en la UE, o en el peor de los casos, reducir las exigencias y normativa comunitaria sobre ello.

A este respecto, la EFPIA exige que la UE *"garantice el acceso asequible a los medicamentos sin socavar los incentivos necesarios para continuar la investigación farmacéutica"*⁴⁷(2014); es decir, sin menoscabo de su régimen de derechos de propiedad intelectual lucrativo.

47 La posición de la EFPIA respecto la propiedad intelectual puede encontrarse en línea en: <http://www.efpia.eu/uploads/Modules/Documents/efpia-position-on-ec-communication-trade-growth-and-ip.pdf>

Caso cigarrillo electrónico versus tabaco: el papel de la industria farmacéutica

"Las farmacéuticas nos atacan porque saben que muchos fumadores están sustituyendo el cigarrillo tradicional por este producto [cigarrillo electrónico] y ellos quieren hacer negocio con sus medicamentos contra el tabaco" (2014), dice Alejandro Rodríguez de la Asociación Nacional de Cigarrillos Electrónicos (ANCE) de España.

Así de tajante se muestra el director general de la ANCE para evidenciar como la industria farmacéutica está dispuesta a generar campañas mediáticas que le favorezcan, más allá de la salud. Aporta algunos datos: señala que se han reducido entre 2012 y 2014 en 85% el número de ventas de cigarrillos electrónicos, lo que ha reducido de casi 3000 establecimientos a poco más de 200.

Tras la disposición de la UE de separar al cigarrillo electrónico como producto farmacológico, la industria farmacéutica ha apostado por desaparecerle. El nicho de mercado que representan los fumadores de cigarrillos tradicionales para el sector (desde tratamientos contra sus efectos, como consecuencias fatales: cáncer) son un lucrativo negocio amenazado por la sustitución a través del dispositivo electrónico. Es el caso que a nivel europeo, el mercado, la regulación y la competencia sobre el cigarrillo electrónico (eCig), sigue siendo muy amplio, heterogéneo y diverso:

"En Europa, los cigarrillos electrónicos aún no tenían una regulación sanitaria específica (España, Irlanda, Reino Unido), o se clasificaban como medicamentos para deshabituación tabáquica dependiendo del contenido en nicotina (Bélgica, Francia, Luxemburgo, Austria, Eslovenia, República Checa, Chipre). En Grecia están prohibidos a no ser que se autoricen explícitamente. En Noruega todos los productos nuevos que contienen tabaco o nicotina están prohibidos. En los últimos meses, Francia ha llevado a cabo una serie de cambios y propuestas legislativas en este área, como es la prohibición de la venta de cigarrillos electrónicos a menores y de la publicidad, así como la propuesta de prohibición de su consumo en lugares públicos donde no se puede fumar y del aumento de las impuestos de estos productos." (Ministerio de Sanidad de España, 2014, p.36)

5.6.1. Ensayos clínicos, opacidad informativa y conflictos de intereses: UK

El impulso a la innovación e investigación más desarrollo (I+D) en materia de ensayos clínicos de la industria farmacéutica en el Reino Unido se sustenta en una reducción del 10% del total de pagos de impuestos sobre beneficios en función de las patentes y registros de propiedad intelectual que en este país las empresas dedicadas a la industria farmacéutica desarrollen.

Conocida como la *Patient Box*, es un programa de incentivos fiscales que el gobierno desarrolló entre 2010 y 2015 (se tiene previsto su renovación para julio de 2016), y que desde la administración pública tiene por objeto incentivar un reequilibrio en la economía británica (desconcentrarse en las finanzas hacia un acercamiento con la manufactura y la aplicación tecnológica). Sin embargo, la capacidad de la industria de operar bajo esquemas opacos ha sido una constante, como revelan ex directivos estratégicos del propio sector.

Tanto como sucede en Bruselas en torno al TTIP y el papel que las farmacéuticas quieren asegurarse del acuerdo final, en el caso de Reino Unido, han sido los famosos ensayos clínicos y los derechos de propiedad intelectual, el centro de atención de críticos, y el objetivo de ingentes campañas publicitarias de la industria para mediar unos y asegurarse los otros un enclave estratégico de la economía, la salud y los servicios.

"La probabilidad de que un ensayo financiado por una compañía farmacéutica tenga resultados favorables a la empresa es cuatro veces mayor que si la fuente de financiación es otra, [...] Hay fuertes evidencias de que la industria obtiene los resultados que quiere obtener, lo que resulta especialmente preocupante si se tiene en cuenta que entre dos tercios y tres cuartos de los ensayos publicados en las principales revistas médicas están financiados por la industria, ¿Se trata de un problema general, o restringido a algunos laboratorios? Todas las empresas tienden a obtener las respuestas que desean, [...] No es que sean perversas, sino muy hábiles, el truco no consiste

en amañar los resultados, "sino en hacer las preguntas adecuadas". (Smith, 2005)

Richard Smith, quien dirigió desde 1991 hasta el año 2004 la British Medical Journal (BMJ), para a partir de 2005 convertirse en el primer ejecutivo de United Health Europe (UHE), empresa consultora que trabaja para la sanidad pública británica y ofrece sus servicios a otros sistemas de salud europeos; denunció a fines de 2007 las prácticas corruptas de la industria en la revista gratuita del sector, PLoS Medicine.

El británico, reconvertido en empresario y *lobista*, da algunos ejemplos de prácticas de la industria para comparar nuevos fármacos entre distintas empresas a través de alteración de dosis de un mismo ensayo; o bien, publicar aquellos convenientes para la empresa, bien sea seleccionando a dedo el sector que funcionan y “obviando” las consecuencias perjudiciales para aquellos que no les interesa publicar. Los ensayos clínicos son para Smith (2005) el centro de ello, por lo que propone que sea el sector público el que no sólo regule, sino que financie su realización. A este respecto advierte:

“Aun cuando un ensayo clínico sea impecable, hay formas de abusar de su presentación a la comunidad médica. Una buena estrategia es publicar los resultados positivos varias veces; es posible, por ejemplo, reunir los resultados obtenidos en varios hospitales en distintas combinaciones”.

Las críticas a la industria farmacéutica de Smith (2005) y su pedido por una mayor implicación del sector público británico y europeo hicieron que diversos sectores impulsasen medidas similares, mientras el acento a los ensayos clínicos, las patentes y los derechos de propiedad intelectual derivados de éstos procesos han sido blanco de los detractores y críticos, y de gruesas campañas publicitarias del sector, que en similares contextos con la industria del tabaco, su objeto no es tanto frenar la regulación existente, sino prevenir futuros condicionamientos que restrinjan sus capacidades en el sector de la farmacología.

“La investigación clínica es el cuello de botella por el que todos los avances biomédicos tienen que pasar antes de constituirse en un beneficio para la sociedad en general” (Hernández, Serrano y Pérez, 2012, p.450), por ello, la industria está dispuesta a proteger el sector estratégico un campo “minado” de detractores y políticas regulatorias nacionales (británicas) y seguidas muy de cerca por las normas comunitarias (supranacionales); que operan en un sector extraordinariamente competitivo (dado el tamaño del mercado y la eficiencia en los Estados Unidos) por una parte; y la creciente competencia desleal de operadores en país del tercer mundo por ofrecer sus espacios para la comprobación de este tipo de ensayos (transformándose en una reducción sensible en términos de costes para el sector).

La descentralización del Servicio Nacional de Salud (NHS) británico, la ausencia de regulaciones respecto a las reuniones con agentes y sus directivos; y la capacidad de intercambiar roles por parte de directivos de la industria farmacéutica ha puesto en evidencia lo que el diario británico *The Independent* señaló como serios “conflictos de intereses” en un área opaca del sector.

De acuerdo a *The Independent*, en el año 2014, la NHS de Inglaterra pidió un informe a una organización llamada Specialised Healthcare Alliance (SHCA) sobre las mejores prácticas del sector para el desarrollo estratégico de su política institucional los próximos cinco años, cuyo presupuesto sería superior a los 12 mil millones de euros.

Los directivos de la SHCA eran – son – ex directivos de la industria (Murray, Palmer); y la existencia de la propia SHCA está sostenida (financiada) por “miembros comerciales de la industria farmacéutica” en su totalidad, sostiene el diario británico. Es decir, el servicio nacional de salud británico le otorga en la práctica a la industria la capacidad de decisión sobre sus propias políticas, de allí que la influencia no sólo sea externa a través de la presión de sectores y grupos de *lobbies*, sino que se produzca como consecuencia de acciones indirecta de los organismos públicos.

Una anécdota revelada por el periódico en este caso es que el servicio de secretaría contratado por la SHCA son proporcionados por *JMC Partners*, una empresa dedicada al lobby, cuyo socio mayoritario es el Sr. Murray (directivo de SHCA). *JMC Partners*, además de “ofrecer” servicios de secretaría a SHCA, tiene

entre sus clientes a *Novatis, Astro Zenica, Sanofi y Pfizer*, parte del top ten de la industria farmacéutica británica y global. En el área de servicios y dispositivos de salud, su cartera de clientes cuenta con *Roche Diagnostics, Cyberonics y Bausch & Lomb*; entre otros. (Wright, 2014)

La capacidad de combinar empresa, *lobbies* y servicios en marcos regulatorios difusos o bien orientados a la autoregulación como el caso británico puede resultar contraproducente en sectores sensibles como la salud pública.

5.6.2. Francia y la industria farmacéutica: la racionalización del gasto

Las autoridades sanitarias francesas han decidido después de más de 5 años en evaluación, aceptar en el verano de 2014 el uso del medicamento AVASTIN contra la degeneración macular húmeda asociada a la edad (DMAE). ¿La principal perjudicada? La farmacéutica Novartis directamente, y la propia Roche de forma indirecta. AVASTIN se presenta en contra del fármaco, Lucentis, de Novartis, que teniendo expresa indicación para tratar la DMAE cuesta 30 veces más.

La decisión del gobierno francés ha sido respondida por todas las instituciones involucradas o en torno a la industria farmacéutica, desde la la Federación Europea de Asociaciones de la Industria Farmacéutica (EFPIA), la European Confederation of Pharmaceutical Entrepreneurs (EUCOPE) o la European association for bio-industries (EuropaBio); señalan los temas relativos a la seguridad y salud pública como potencial amenaza de AVASTIN.

Novartis a través de un comunicado señaló: *“No vemos cómo en Francia se puede justificar en interés de la salud pública el reembolso de un medicamento para su uso fuera de etiqueta por razones de reducir el costo, cuando hay otras alternativas aprobadas”*. En el mismo tenor, la farmacéutica Roche dijo en que *“[las] consideraciones financieras por parte de los organismos oficiales de salud pública [franceses] no deberían poner en peligro la salud de los pacientes ni violar la legislación europea*.

Aunque la autoridades de Francia señalan que Avastin de Roche no tiene expresa indicación para el tratamiento de la DMAE, la diferencia entre los 30 euros que cuesta al público versus los casi 900 euros de Lucentis de Novartis impulsó un conjunto de ensayos clínicos que demostraron que los componentes y resultados terapéuticos son similares, de allí su aceptación para el tratamiento.

Gerard Bapt, diputado a la Asamblea Nacional por el gobernante partido socialista del presidente Hollande, argumenta que promover el uso de este medicamento, que cuesta 30 veces menos que Lucentis podría reducir el gasto público por lo menos en 200 millones de euros en el presupuesto anual de la sanidad pública francesa, sin que ello provoque serios riesgos a la salud de los ciudadanos.

El caso de Avastin es el último episodio de una directriz política de las autoridades francesas por observar las políticas de competencias entre las compañías suizas Roche y Novartis, quienes dominan el sector de fármacos para el tratamiento de cánceres, y que en Francia e Italia han sido seguidas de cerca por prácticas opacas en torno al mercado. Ya un caso similar en 2009 con el retiro por parte del gobierno conservador de Nicolas Sarkozy de Mediàtor, un medicamento contra la diabetes, generó profundas reticencias de la industria.

La realidad es que en Francia el sector farmacéutico goza de muy buena salud, por lo que el sistema sanitario público ha desarrollado diversas estrategias tendientes a reducir el consumo *per capita* de medicamentos, mucho mas alto que la vecina Alemania y superior a Reino Unido. El Estado, a través de sus agencias reguladoras juega un rol central, de manera que las agencias y campañas del sector se han visto frenadas por una ciudadanía exigente y una clase política vigilante, lo que sucede con el tabaco como ya se ha visto.

Mientras en el caso de Reino Unido, tanto en las campañas, presiones y *lobbies* sobre el tabaco como en el caso de la industria farmacéutica y los transgénicos se aplica una comunicación persuasiva, tendiente a influenciar las directrices y a los funcionarios públicos a través de agencias de relaciones públicas, en el caso de Francia, tanto para la industria del tabaco, la de los transgénicos, como en la relativa al sector farmacéutico, se revela una estrategia comunicacional distinta,

defensiva frente al sector público, dado las amplias disposiciones legales que permiten al gobierno francés ejercer una vigilancia, control y limitación cercana en los tres casos analizados.

Bruselas, sin embargo, se diferencia tanto del caso británico como del caso francés, en que es un escenario con información más opaca, donde las grandes transnacionales y corporaciones favorecedoras de las tres industrias encuentran un terreno más proclive para ejercer presiones, e “irradiar” de forma indirecta al resto de los países miembros de la UE. El caso de las actuales negociaciones del TTIP con los Estados Unidos, especialmente en lo relativo a la propiedad intelectual ilustra bien el ejercicio del *lobismo*.

Conclusiones

CONCLUSIONES

La globalización y la interdependencia económica favorecen la europeización de los problemas y sus posibles soluciones; así como, la homogeneización sociocultural que conllevan la institucionalización de las prácticas comunitarias en el marco amplio de cesión de soberanía nacional y creciente regulación europea.

La Unión Europea dispone de recursos y competencias suficientes para atraer la atención de los grupos organizados. Sus decisiones son relevantes en muchos sentidos para los intereses económicos, sociales y territoriales. Pero su administración y procedimientos técnicos le han hecho una organización fragmentada, atomizada entre comités, grupos, agencias y redes; por lo que diferentes grupos – tanto de las propias instituciones comunitarias como fuera de ellas – disponen de mayores oportunidades de acceso a los centros clave, y en particular a la Comisión, a lo largo del proceso decisorio e incluso durante la fase de implementación de las políticas y resoluciones que se adoptan.

La regulación del *lobby* ha sido más una respuesta política a la desafección ciudadana que una medida de coerción institucional. La (re)legitimación de los sistemas políticos a través de un conjunto de reformas legales sobre transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información han sido pilares básicos de cambios políticos sucedidos tanto en la legislación nacional como en las instituciones comunes de la gran mayoría los 28 países que hoy conforman la Unión Europea.

En este ámbito se aprecia un cambio de tendencia respecto del tratamiento jurídico de los *lobbies*, de manera que frente al silencio que mantenían la mayoría de los sistemas jurídicos sobre dicho fenómeno, con la excepción prácticamente de Alemania, hemos pasado a una situación en la que ya un elevado número de Estados han introducido o han iniciado la regulación de la actividad desarrollada por tales grupos. La misma tendencia se aprecia en las instituciones supranacionales europeas, las cuales han iniciado también un proceso regulatorio de los *lobbies* y de su actividad, cambios que han sucedido posterior a la entrada en vigencia del Tratado de Lisboa

2009 y en medio de la crisis financiera internacional, cuestión no menor ésta última como corolario de las presiones indebidas de grupos financieros sistémicos ante las cuentas públicas y endeudamiento de los Estados soberanos.

La mayoría de éstas regulaciones responden a un modelo poco exigente en el que el elemento principal del mismo es el registro, voluntario, de los individuos y grupos por el que deben inscribirse para poder desarrollar su actividad de forma profesional, legítima y lícita. Esta fórmula contrasta con la aprobada en otros Estados no europeos, como Estados Unidos de América o Canadá que han incorporado desde hace años un modelo que ha ido evolucionando hacia fórmulas más rigurosas de control de la actividad de los *lobbies*.

En el caso de las instituciones comunitarias con asiento en Bruselas, se aprecia un alto grado de participación de las administraciones nacionales y los grupos organizados en el proceso político y en las discusiones, debates y foros paralelos que se suceden en el quehacer cotidiano. La ampliación de capacidades y funciones tras Lisboa 2009 ha obligado a la concertación entre las instituciones comunitarias, los gobiernos y demás actores políticos, económicos y sociales involucrados como elementos fundamentales del funcionamiento de la UE en un ejercicio de corresponsabilidad institucional y ciudadana.

Sin embargo el camino en la transparencia no es igual para las instituciones de la UE. El Parlamento y la Comisión llevan la delantera en lo relativo a la transparencia y rendición de cuentas de cara a la ciudadanía. El Consejo Europeo es el órgano más “opaco” en su proceso de toma de decisiones, toda vez que su enorme red burocrática conexas de más de 10.000 funcionarios (entre nacionales y comunitarios) le otorgan en cetro de disputa del interés de grupos de *lobbies* y terceros comprometidos a través de estos.

Como evidencia *Transparencia Internacional* en su Informe de 2015, el Consejo Europeo es la antepenúltima instancia menos transparente en Europa. Sí bien se ha sumado a los esfuerzos de registrar las actividades y publicitado su reglamento interno, la realidad burocrática y la trascendencia de sus decisiones escapan de las capacidades fiscalizadoras del interés ciudadano, y que incide directamente proporcional en el resto de sus homologas al momento de evaluar el ya conocido

déficit democrático fundamental que encierra la UE.

En el análisis comparado se evidencia las preferencias y prioridades nacionales que el *lobby* y el *lobbying* encierra en los sistemas políticos británico y francés, enlazados cada uno al conjunto de valores, cultura, política y capacidad institucional de sus sistemas democráticos. Esto mismo se evidencia en el análisis comparado de la manera que tienen de persuadir los *lobbies* de industrias concretas, adoptando diferentes estrategias en Francia y Reino Unido, como las diferencias existentes en las campañas mediáticas que llevan a cabo un mismo *lobby* en diferentes estados miembros, adaptando la comunicación persuasiva a estos valores, cultura y políticas nacionales.

No existe un marco homogéneo por tanto ni de evaluación ni de sujeción que no sea susceptible de vulneración por parte del ejército *lobista* permanente en Bruselas, como tampoco hay un marco único en cada uno de los 28. Se trata en general de mecanismos novedosos para regular un oficio que hasta no emerger como parte de la crisis de 2008 no constituyó un problema; muy por el contrario, sigue siendo visto como parte fundamental del ejercicio de la sociedad civil en peticionar al Estado por sus sectoriales intereses.

Fuentes documentales

Arrêté du 31 décembre 1992 “Fixant les caractéristiques des affichettes relatives à la publicité en faveur du tabac dans les débits de tabac” [en línea] Disponible en: <http://www.tobaccocontrollaws.org/files/live/France/France%20-%20Edict%20of%20Dec.%2031%2C%201992%20%28as%20amd%27ed%29%20-%20national.pdf>, consultado el 5 de enero de 2016.

Assemblée Nationale (2015) *Règlement De L'Assemblée Nationale*, disponible en: http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/reglement_2015_01.pdf, consultado el 3 de enero de 2016.

Circulaire du 3 août 2011 *“Mesures de lutte contre le tabagisme prévues par la loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires”*, [en línea] Disponible en: <http://www.tobaccocontrollaws.org/files/live/France/France%20-%202011%20Circ.%20on%20TC%20Measures%20Under%20Law%20No.%202009-879%20-%20national.pdf>, consultado el 9 de enero de 2016.

Circulaire du 29 novembre 2006 *“L'interdiction de fumer dans les lieux à usage collectif”*, [en línea] Disponible en: <http://www.tobaccocontrollaws.org/files/live/France/France%20-%20202006%20MOH%20SF%20Circular%20-20national.pdf>, consultado el 9 de enero de 2016.

Code de la santé publique, Chapitre II : Dispositions pénales. Article L3512-1, [en línea]. Disponible en: <http://www.tobaccocontrollaws.org/files/live/France/France%20%20Article%20L.3512%20%20-%20national.pdf>, consultado el 12 de enero de 2016.

Consejo Europeo (2015) “El Consejo Europeo. El órgano estratégico de la Unión Europea” [en línea] en *Documentos y Publicaciones*. Bruselas: Consejo Europeo. Disponible en: <http://www.consilium.europa.eu/es/documents-publications/publications/2015/european-council-strategic-body-of-eu/>, consultado el 21 de enero de 2016.

_____ (2015) “Lista de órganos preparatorios del Consejo” [en línea], en *Órganos Preparatorio del Consejo*. Disponible en: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10356-2015-INIT/es/pdf>, consultado el 2 de enero de 2016.

_____ (2010) “Reglamento Interno del Consejo Europeo – Reglamento Interno del Consejo” [en línea] en *Documentos y Publicaciones*. Disponible en: <http://www.consilium.europa.eu/es/documents-publications/publications/2009/rules-procedure-european-council%E2%80%93rules-procedure-council/>, consultado el 1 de diciembre de 2015.

Décret n° 82478 du 29 mai 1992 fixant les conditions d'application de l'interdiction de fumer dans les lieux affectés à un usage collectif [en línea] Disponible en: <http://www.tobaccocontrolaws.org/files/live/France/France%20-%20Decree%20No.%2082478%20-%20national.pdf>, consultado el 10 de febrero de 2016.

Diario Oficial de la Unión Europea (2014) “Directiva 2014/40/UE del Parlamento y del Consejo relativa a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros en materia de fabricación, presentación y venta de los productos del tabaco y los productos relacionados” [en línea] disponible en: <http://www.infocoponline.es/pdf/070514de.pdf>, consultado el 12 de febrero de 2016.

_____ (2012) *Tratado de la Unión Europea (TUE)* [en línea], disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012M/TXT&from=ES>, consultado el 2 de enero de 2016.

_____ (2010) *Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE)* [en línea], disponible en: <https://www.boe.es/doue/2010/083/Z00047-00199.pdf>, consultado el 2 de enero de 2016.

Join Transparency Register Secretariat (2012) *Annual Report on the operations of the Transparency Register 2012* [en línea], Bruselas: Secretaries General of the European Parliament and the European Commission. Disponible en: http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/staticPage/displayStaticPage.do?locale=es&reference=ANNUAL_REPORT, consultado el 23 diciembre de 2014.

Registro de Transparencia de la UE (2016) “Estadísticas” [en línea], en *Portal de datos abiertos de la Unión Europea*. Disponible en: <http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/homePage.do?redir=false&locale=es>, consulta el 23 de enero de 2016.

Reglamento Interno de la Asamblea Nacional Francesa, [en línea] Disponible en: http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/reglement_2015_01.pdf, consultado el 10 de septiembre de 2015.

UK Committe on Standars in Public Life (2000) “Lobbying and All-Party Groups” [en línea], en *Sixth Report of the Committee on Standards in Public Life*. Disponible en: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/260853/4817.pdf, consultado el 28 de abril de 2015.

Referencias bibliográficas

Action on Smoking and Health (2014) "Tobacco front groups & third party lobbying tactics" [en línea] en *Documents*, núm. 835. Disponible en: http://www.ash.org.uk/files/documents/ASH_835.pdf, consultado el 2 de noviembre de 2015.

Aguilar, M. (2013) "Escenario y perspectivas del cabildeo/lobbying en el Congreso mexicano" [en línea] en *Congreso REDIPAL Virtual*, núm. VI, México DF: Secretaría General de la Cámara de Diputados del Congreso de México. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/redipal/CRV-VI-27-13.pdf>, consultado en 20 de diciembre de 2015.

Aguilar, V. (1999) *Las Organizaciones No Gubernamentales especializadas en la problemática relativa al Medio Ambiente en América Latina*. Ginebra: Instituto Universitario de Altos Estudios Internacionales de la Universidad de Ginebra.

Anastacia, F; y Mateos, A. (2009) *Elites Parlamentares na America Latina*, Belo Horizonte, BR: Argumentum.

Anastasiadis, S. (2006) "Understanding corporate lobbying in its own terms" [en línea] en *ICCSR*, núm. 42, Reino Unido: Nottingham University. Consultado en Disponible en: <http://www.nottingham.ac.uk/business/ICCSR/research.php?action=download&id=38>. Consultado el 12 de febrero de 2015.

Alonso Pelegrín, E. (1995) *El Lobby en la Unión Europea: Manual Sobre el buen Uso de Bruselas*. Madrid: ESIC

Álvarez, M; y De Montalvo, F. (2014) "Los lobbies en el marco de la Unión Europea: una reflexión a propósito de su regulación en España" [en línea], en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 33, p. 353 – 376. Disponible en: <http://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4724065.pdf>, consultado el 22 de enero de 2016.

Ardila, M. (2009) “Actores no gubernamentales y política exterior” en *Revista Colombia Internacional*, vol. 69, pp. 108 – 123, Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

ASAJA (2015) “Normativa Comunitaria en el sector agrario” [en línea] en *Cursos PAC*. Disponible en http://www.asaja.com/curso_pac.pdf, consultado en enero 9 de 2016.

Badie, B. (2008) *Le diplomate et l'intrus. L'e entrée des sociétés dans l'arène internationale*. Paris: Fayard.

Béjar Algazi, M. (2006) *Los partidos en el Congreso de la Unión: La representación parlamentaria después de la alternancia*. México DF: Guernika.

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (2012) *Lobby, obligación de transparencia de agenda pública: Derecho Comparado* [en línea], Santiago: Departamento de extensión, estudios y publicación.

_____ (2002) *En torno al concepto de lobbying y su regulación en EEUU y la Unión Europea* [en línea], Santiago: Departamento de extensión, estudios y publicación. Disponible en: http://www.bcn.cl/bibliodigital/pbcn/estudios/estudios_pdf_estudios/nro269.pdf, consultado el 2 de diciembre de 2015.

Bobbio, N. (2006). *Liberalismo y democracia*. México DF: Fondo de Cultura.

Borchardt, K. (2011) *El ABC de la Unión Europea*, Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la UE.

Bou i Novensà, M. (S/F) *Una reflexión sobre los regímenes internacionales*, [en línea], Disponible en:
<http://mbounovensa.googlepages.com/Regimenesinternacionalesblog.pdf>
Consultado el 29 de noviembre de 2015.

Bouwen, P. (2002) "Corporate Lobbying in the European Union: The Logic of Access" [en línea], en *Journal of European Public Policy*, vol. 3, núm. 9, pp. 365 – 390. Disponible en: <http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/318/sps20015.pdf>. Consultado el 1 de noviembre de 2015.

Breslin, S; Hague, R; y Harrop, M. (1998) *Comparative Governments and Politics. An Introduction*. Londres: MacMillan Press.

Calduch, R. (2011) "Apuntes de la Unión Europea" [en línea], en Marin, M. (Coord.) *Aula Virtual de Relaciones Internacionales*, Publicaciones Web. Disponible en: <http://pendientedemigracion.ucm.es/info/sdrelint/apuntue.pdf>, consultado el 22 de octubre de 2014.

_____ (2007) "La progresiva instauración de una estructura mundial de la comunicación" [en línea] en *Estudios Internacionales de la Complutense*, vol.9, núm. 1, p. 9 – 50. Disponible en:
http://pendientedemigracion.ucm.es/info/sdrelint/Estudios%20Internacionales%20Complutense/Revista_evaluada/vol9_2007_n1.pdf, consultado el 22 de enero de 2016.

_____ (1991) *Relaciones Internacionales* [en línea], Madrid: Universidad Complutense. Disponible en:
<http://pendientedemigracion.ucm.es/info/sdrelint/indicelibro1.htm>, consultado el 19 de octubre de 2015.

Castillo, A. (2009) "La comunicación de los lobbies en Internet. El ciberactivismo de los Think Tanks" [en línea], en *ICONO 14, Revista de Comunicación y Nuevas Tecnologías*, núm. 15, p. 193 – 206. Disponible en: http://www.cienciared.com.ar/ra/usr/9/315/fisec_estrategias_m6_pp3_23.pdf, consulta el 2 de enero de 2016.

Center for Effective Government (2003) "Lobbying versus Advocacy: legal definition" [en línea] en *NP Action Publications*. Washington: <http://www.ctnonprofits.org/ctnonprofits/sites/default/files/fckeditor/file/policy/resources/AdvocacyVsLobbying.pdf>, consultado el 20 de agosto de 2014.

Charbit, C; y M. Michalun (2009) "Mind the gaps: Managing Mutual Dependence in Relations among Levels of Government" [en línea] en *OECD Working Papers on Public Governance*, núm. 14, París: OECD Publishing. Disponible en: <http://www.oecd.org/gov/43832931.pdf>, consultado el 8 de enero de 2016.

Chateau, C. (2015) *El principio de subsidiaridad* [en línea]. Estrasburgo: Parlamento Europeo. Disponible en: http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/es/FTU_1.2.2.pdf, consultado el 9 de mayo de 2015.

Castells, M. (1999) *La era de la información*, Madrid: Siglo Veintiuno.

Castillo, A. (2011) *Lobby y comunicación*, Sevilla y Zamora: Comunicación Social.

Comisión Europea [en línea] Disponible en: http://ec.europa.eu/civil_service/docs/directors_general/petite_en.pdf, consultado el 5 de febrero 2016.

Corporate Europe Observatory (2015) “The firepower of the EU pharmaceutical lobby and implications for public health” [en línea], en *Policy Prescriptions*, Disponible en: http://corporateeurope.org/sites/default/files/20150904_bigpharma_web.pdf, Consultado el 5 de enero de 2016.

Corporate Watch (2005) “Monsanto: Influence/Lobbying” [en línea], en *Corporate Crimes*. Disponible en: <https://corporatewatch.org/company-profiles/monsanto-influence-lobbying>, consultado el 18 septiembre de 2015.

Correa, R. (2010) “Comunicación: lobby y asuntos públicos” [en línea] en *Cuaderno* 33, pp. 101 – 110, Buenos Aires: Centro de Estudios de Diseño y Comunicación. Disponible en: <http://www.scielo.org.ar/pdf/ccedce/n33/n33a09.pdf>. Consultado el 7 de enero de 2016.

Cox, R. (2014) “Fuerzas sociales, estados y órdenes mundiales: Más allá de la Teoría de Relaciones Internacionales” [en línea] en *Relaciones Internacionales*, núm. 4, pp. 129 – 164. Madrid: Universidad Autónoma de Madrid. Disponible en: <http://www.relacionesinternacionales.info/ojs/article/download/501/368.pdf>. Consultado el 19 de octubre de 2015.

Dahl, R. (1971) *Poliarchy: Participation and Opposition*. Connecticut: Yale University Press.

del Arenal, C. (2003) *Introducción a las Relaciones Internacionales*, Madrid: Tecnos.

EFPIA (2014) “Trade, Growth and Intellectual Property – Strategy for the protection and enforcement of intellectual property rights in third countries” [en línea], en *COM(2014) 389 Final*, disponible en: <http://www.efpia.eu/uploads/Modules/Documents/efpia-position-on-ec-communication-trade-growth-and-ip.pdf>, consultado el 4 de febrero de 2016.

Europe Union (2010) “The principle of cooperation between the institutions” [en línea] en EUR Lex, European Union Law. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1453376500757&uri=URISERV:l10125>, consultado el 18 de noviembre de 2015.

El País (2014) “Así actúan los lobbies en la UE” [en línea] en *Especial Europa*. Disponible en: http://internacional.elpais.com/internacional/2014/04/29/actualidad/1398789625_477383.html, consultado el 9 de febrero de 2016.

Francés J. (2013) “¡Qué vienen los lobbies!” [en línea] en *Destino*, Barcelona: La Vanguardia. Disponible en: www.lavanguardia.com/libros/20130429/54372866931/entrevista-juan-frances-lobbies.html. Consultado el 14 de noviembre de 2014.

Gammelin, C. (2014) “La vida en una Ley” [en línea] en *Diario El País de España* (mayo 7 de 2014). Disponible en en: http://internacional.elpais.com/internacional/2014/05/05/actualidad/1399292152_089478.html, consultado el 28 de febrero de 2016.

García, J. (2008) “Modelos de regulación del Lobby en el derecho comparado” [en línea], en *Revista Chilena de Derecho*, vol. 35, núm. 1, p. 107 - 134. Disponible en: <http://www.scielo.cl/pdf/rchilder/v35n1/art05.pdf>, consultado el 24 de enero de 2016.

Greenpeace, Ecological farming: Drought-resistant agriculture, 2010. [en línea]. Disponible en: http://www.biosafety-info.net/file_dir/18493216064c899420b6.pdf, consultado el 20 de febrero de 2016.

Guajardo, G. (2013) *La autonomía y las facultades de sanción de las entidades de fiscalización superior en México en la efectividad del combate a la corrupción* [en línea], Tesis Doctoral. Madrid: Universidad Complutense. Disponible en: <http://eprints.ucm.es/23198/1/T34825.pdf>, consultado el 18 de octubre de 2015.

Held, D; y McGrew, A. (2004) "The Great Globalization Debate: An Introduction" en *The Global Transformations Reader*, p.1 – 50, Cambridge: Polity.

Hernández, C; Serrano, M; y Pérez, L. (2012) "El futuro de los ensayos clínicos con medicamentos" [en línea], en *Luces y Sombras en la Investigación Clínica*, p. 437 – 463. Disponible en: <https://www.fundaciogrifols.org/documents/4662337/4688901/cap17.pdf/db47f0c2-dbc4-419e-8fbb-51d8b4788dca>, consultado el 4 de enero de 2016.

Hernández, J. (2013) *Los lobbies financieros. Tentáculos del poder*, Madrid: Clave Intelectual.

Hrebenar, R; y Thomas, C. (2008) "Understanding interest groups, lobbying and lobbyists in developing democracies" [en línea] en *Jornal of Public Affairs*, vol. 8, núm. 1, pp. 1 – 14. Disponible en: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/pa.v8:1/2/issuetoc>, consultado el 12 de diciembre de 2015.

Huntington, S. (2001) *El orden político en las sociedades en cambio*. Barcelona, ES: Paidós

Institute of Public Administration (2005) *Regulation of Lobbyists in Developed Countries. Current Rules and Practices* [en línea], disponible en: <http://www.environ.ie/sites/default/files/migrated-files/en/Publications/LocalGovernment/Administration/FileDownload%2C2048%2Cen.pdf>, consultado el 3 enero de 2016.

Instituto Nacional de Estudios Políticos (2006) “La comunicación persuasiva” [en línea], en *Manual de Campaña*, cap. III. Disponible en: <http://manual.inep.org/I/I-III.html>, consultado el 4 de marzo de 2015.

International Transparency (2015) *Lobbying in Europe. Hidden Influence, Privileged Acces* [en línea], París: IT y Co-funded by the Prevention of and Fight against Crime Programme of the European Union. Disponible en: http://www.transparencyinternational.eu/wp-content/uploads/2015/04/Lobbying_web.pdf, consultado el 24 de noviembre de 2015.

Keohane, R; y Nye, J. (1989) *Power and Interdependence: World Politics in Transition* [en línea]. New York: Longman. Disponible en: <https://webfiles.uci.edu/schofer/classes/2010soc2/readings/8%20Keohane%20Realism%20and%20Complex%20Independence.pdf>, consultado el 27 de diciembre de 2014.

Krasner, S. (1982) “Structural Causes and Regime Consequences: regimes as intervening variables” [en línea], en *International Organization*, vol. 2, núm. 36, pp. 185 – 205. Disponible en: <http://www.jstor.org/stable/2706520>, consultado el 28 de octubre de 2015.

López, A. (2015) “El lobby farmacéutico gasta decenas de millones para presionar a favor del TTIP” [en línea, en *Público* (02/09/2015), disponible en: <http://www.publico.es/internacional/lobby-farmaceutico-gasta-decenas-millones.html>, consultado el 4 enero de 2016.

Losada, R., y Casas, A. (2010) *Enfoques para el Análisis Político*. Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.

- Magiamelli, S. (2011) "El diseño institucional de la Unión Europea después del Tratado de Lisboa" [en línea] en *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, núm. 15, p. 401 – 442. Disponible en: <http://www.ugr.es/~redce/REDCE15pdf/ReDCE15.pdf> , consultado el 20 de julio de 2014.
- March, J; y Olsen, J. (2010) "El enfoque neo-institucionalista" en Losada, R; y Casas, A. (Editores) *Enfoques para el Análisis Político*, pp. 178 – 193. Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.
- _____ (2005) "Elaboration the New Institutionalism" [en línea] en *Working Paper N° 11*, disponible en: <http://www.unesco.amu.edu.pl/pdf/olsen2.pdf>, consultado el 2 de enero de 2016.
- _____ (1998) "The Institutional Dynamics of International Political Orders" [en línea] en *International Organization*, vol. 52, núm. 4, pp. 943 – 969. Disponible en: http://courses.washington.edu/ppm504/MarchOlson_IO_98.pdf, consultado el 22 de diciembre de 2015.
- Mascott, M. (2007) "Cabildeando la Nación" [en línea] en *Metapolítica: la mirada limpia de la política*, vol. 11, núm. 54, pp. 79 – 85. Disponible en: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2515694>, consultado el 4 de enero de 2016.
- Mato, D. (2004) "Redes transnacionales de actores globales y locales en la producción de representación de ideas de sociedad civil", en Mato, D. (Coord.) *Política de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*. Caracas: Universidad Central de Venezuela.
- Mccormick, R; y Tollison, R. (1982) *Politicians, Legislations and the Economy: An Inquiry into the Interest Group Theory of Government*, Amsterdam: Martinus.

- Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad (2014) *Informe sobre los cigarrillos electrónicos: situación actual, evidencia disponible y regulación*, en línea. Disponible en: <http://www.msssi.gob.es/ciudadanos/proteccionSalud/tabaco/docs/InformeCigarrillosElectronicos.pdf>, consultado el 3 de febrero de 2016.
- Molina, F. (2001) “El Paradigma de la Complejidad. Crisis y Turbulencia en los Países de la Comunidad Andina” en *Revista Nueva Sociedad*, núm. 3, pp. 41 – 53, Caracas: Universidad Central de Venezuela.
- Monsanto (2014) *Informe Reporte Anual 2013*, en línea. Disponible en: <http://www.monsanto.com/investors/documents/annual-report/2013/monsanto-2013-annual-report.pdf>, consultado el 2 de abril de 2016.
- Montero, J; Newton, K, y Zmerli, S. (2008) “Confianza social, confianza política y satisfacción con la democracia” [en línea] en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas (REIS)*, núm. 122, pp. 11 – 54. Disponible en: http://dialnet.unirioja.es/servlet/fichero_articulo?codigo=32571847&ei=Q-miT9PwDcm90AH2_r2mCg&usg=AFQjCNFmufAEk_qgx8NymPOuy_I2b6sJhQ&cad=rja, consultado el 3 de enero de 2016.
- Morata, F. (1995) “Influir para decidir: la incidencia de los lobbies en la Unión Europea” [en línea], en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 90, p. 131. Disponible en: <http://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/27357.pdf>, consultado el 23 de octubre de 2014.

Morán, M. (1996) “Elite y cultura política en la España democrática” en Castillo y Crespo (Comp.) *Cultura Política. Enfoques Teóricos y análisis empíricos*. Valencia: Tirant lo Blanch.

Moriche, J.F. (2012) *Puertas giratorias*, Madrid, Attac.

North, D. (1994) *Estructura y cambio en la historia económica*, Madrid: Alianza

_____ (1981) *Structure and Change in Economic History*, New York: Norton & Co.

North, D; y Davis, L. (1971) “Institutional Change and American Economic Growth: A First Step Towards a Theory of Institutional Innovation” [en línea] en *The Journal of Economic History*, vol. 30, pp. 131 – 149. Disponible en: <http://www.jstor.org/stable/2116728>, consultado el 17 de noviembre de 2015.

Open Secret Organization (2012) *Mosanto, Influence and Lobbying*, en línea.

Disponible en: <https://www.opensecrets.org/lobby/clientsum.php?id=d000000055&year=2012>, consultado el 8 de abril de 2016.

Parente, G. (2003) *Evolución crítica del espectro del conflicto durante la segunda mitad del siglo XX y sus consecuencias para el nuevo orden mundial*, Madrid: Universidad Complutense.

Pearson, F. y Rochester, J. (2000) *Relaciones Internacionales Situación global en el siglo XXI*, Bogotá: Mc Graw-Hill.

Peeters, S; Costa, H; Stuckler, D. (2015) “The revision of the 2014 European tobacco products directive: an analysis of the tobacco industry's attempts to <break the health silo>” [en línea] en *Tobacco Control*, vol. 25, núm. 1. Disponible en: <http://tobaccocontrol.bmj.com/content/25/1/108>, consultado el 2 de julio de 2015.

Peña, A. (2011) “Relaciones públicas y lobby. Gestión para la transparencia” [en línea], en *Proyectos de Graduación*. Disponible en: http://fido.palermo.edu/servicios_dyc/proyectograduacion/archivos/447.pdf, consultado el 22 de enero de 2016.

Peschard, J. (2001) *La Cultura Política Democrática*, IV Edición. México DF: Instituto Federal Electoral.

Petracca, M. (1992) *The Politics of Interests*, Nueva York: Westview Press.

Phillpis Morris International (2016) “Regulación del consumo de tabaco en lugares públicos” [en línea] en *Regulación del Tabaco*. Disponible en: http://www.pmi.com/es_do/tobacco_regulation/regulating_tobacco_products/public_place_smoking/pages/public_place_smoking.aspx#, consultado el 1 de febrero de 2016.

Piñeiro, A. (2000) *Lobbying: la trama secreta*. Buenos Aires: Valletta.

Planelles, M. (2015) *Europa renuncia a unificar su política sobre cultivos transgénicos* [en línea] en El País. Disponible en: http://politica.elpais.com/politica/2015/01/13/actualidad/1421177307_525932.html, consultado el 3 de abril de 2016.

Pollack, M. (2009) “The new institutionalisms and European integration”, en Wiener, A; y Diez, T. (editores), *European Integration Theory*, New York: Oxford University Press.

Pratts, J. (2015) “Así descafeinó la industria la directiva anti tabaco” [en línea] en el *Diario El País de España* (febrero 24 de 2015). Disponible en: http://elpais.com/elpais/2015/02/23/ciencia/1424706512_391117.html, consultado el 2 de febrero de 2016.

Putnam, R. (1995) *"Tuning In, Tuning Out: The Strange Disappearance of Social Capital in America"*, en *PS Political Science & Politics*, núm. 4, p. 664 – 678, New York.

Ricciardi, M. (2009) *Lobbying en México y Argentina, lo que la transición encontró*, [en línea], Puebla: Universidad de las Americas. Disponible en: http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/lri/ricciardi_ma/, consultado el 7 de enero de 2016.

Rosenau, J. (1997) "Demasiadas cosas a la vez. La teoría de la complejidad y los asuntos mundiales" [en línea], en *Revista Nueva Sociedad*, núm. 148, pp. 70 – 83. Disponible en http://www.nuso.org/upload/articulos/2579_1.pdf, consultado el 19 de diciembre de 2015.

Rosenau, J; y Czempiel, O. (1992) *Governance without government: Order and change in world politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

Robin, M. (2010) *The Wold according to Monsanto. Pollution, corruption and the control of our food supply*, en línea. Disponible en: <http://www.feministes-radicales.org/wp-content/uploads/2010/11/Marie-Monique-ROBIN.-The-World-According-to-MONSANTO.-Pollution-Corruption-and-the-control-of-the-Worlds-Food-Supply.pdf>, consultado el 1 de febrero de 2016.

Romera, J. (2014) "El cigarrillo electrónico acusa a las farmacéuticas de su desplome" [en línea], en *El Economista*, (18/12/14), disponible en: <http://www.eleconomista.es/empresas-finanzas/noticias/6336230/12/14/El-cigarrillo-electronico-acusa-a-las-farmaceuticas-de-su-desplome.html>, consultado el 4 de enero de 2016.

Ruggie, J. (1998) "What Makes the World Hang Together? Neo Utilitarianism and the Social Constructivist Challenge" en *International Organization*, vol. 52, núm. 4, pp. 855 – 885.

Salomón, M. (2002) "La Teoría de las Relaciones Internacionales en los albores del siglo XXI: Diálogo, disidencias y aproximaciones" [en línea], en *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, núm. 56, pp. 1 – 59. Disponible en <http://www.reei.org/reei4/Salomon.PDF>, consultado el 28 de diciembre de 2015.

Sampedro, J. (2005) "Muchos ensayos clínicos se publican con sesgos interesados" [en línea], en *El País* (17/05/05), disponible en: <http://www.compte.cat/esclerosi/trucos.html>, consultado el 5 de mayo de 2016.

Sánchez, D. (2015) "¿Monsanto en retirada?" [en línea] en el Blog *Donde no hay mata, no hay patata*. Disponible en: <https://dondenohaymata.wordpress.com/tag/monsanto/>, consultado el 8 de abril de 2016.

Sartori, G. (1987) *¿Qué es la democracia?*. México, DF: Taurus.

Schumpeter, J. (1976) *Capitalismo, Socialismo y Democracia*. Barcelona: Folio.

Senacens, P. (1993) "La teoría de los regímenes y el estudio de las organizaciones internacionales" [en línea] en *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, núm. 138, pp. 529 – 540. Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0009/000954/095493so.pdf>, consultado el 30 de diciembre de 2015.

Spiegel (2015) “A Growing Gap Between Essential Medicines and Profitable Fields of Business” [en línea] en *Spiegel Online International* (04/01/15), disponible en: <http://www.spiegel.de/international/imi-gap-between-medicines-and-profitable-fields-of-business-a-1025560.html>, consultado el 4 de mayo de 2016.

Stein, T. (1995) “El principio de subsidiariedad en el derecho de la Unión Europea” [en línea] en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 90, p. 69 – 85. Disponible en: dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/27360.pdf, consultado el 20 de enero 2016.

Tobacco Control, [en línea] Disponible en: <http://tobaccocontrol.bmj.com/site/about/guidelines.xhtml#brief>, consultado el 15 de febrero de 2016.

Torres, E. (2015) “El nuevo institucionalismo: ¿hacia un nuevo paradigma?” [en línea] en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 34, pp. 117 – 138. Disponible en: <http://www.elsevier.es/es-revista-estudios-politicos-79-articulo-el-nuevo-institucionalismo-hacia-un-90432574>, consultado el 19 de noviembre de 2015.

Transparency International (2015), *Lobbying in Europe, hidden influence, privileged access*, en línea. Disponible en: http://www.transparencyinternational.eu/wp-content/uploads/2015/04/Lobbying_web.pdf, consultado el 10 de febrero de 2016.

Transparency of Lobbying, Non-party Campaigning and Trade Union Administration Act 2014. Disponible en: http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2014/4/pdfs/ukpga_20140004_en.pdf, consultado el 20 septiembre de 2015.

Verger, A. (2003) *El sutil poder de las transnacionales. Lógica, funcionamiento e impacto de las grandes empresas en un mundo globalizado*, Barcelona: Icaria.

Vargas, J. (2009) “El realismo y el neorrealismo estructural” [en línea] en *Revista de Estudios Políticos*, Novena Época, vol. 16, pp. 113 – 124. Disponible en: <http://www.redalyc.org/pdf/4264/426439540006.pdf>, consultado el 7 de marzo de 2015.

Vidales, R; y Fariza, I. (2014) “Europa saca del limbo el pujante mercado del cigarrillo electrónico” en *Diario El País de España* (febrero 26 de 2014).
Disponible en:
http://sociedad.elpais.com/sociedad/2014/02/26/actualidad/1393420804_592345.html, consultado el 1 de marzo de 2016.

Wendt, A. (2005), “La anarquía es lo que los Estados hacen de ella. La construcción social de la política de poder” en *Revista Académica de Relaciones Internacionales*, No 1: 1 – 47, México DF: Universidad Autónoma de México.

_____ (1992) *Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics*. Massachusetts: Massachusetts Institute of Technology.

Wright, O. (2014) “Revealed: Big Pharma's hidden links to NHS policy, with senior MPs saying medical industry uses wealth to influence government” [en línea], en *The Independent* (11/02/14). Disponible en:
<http://www.independent.co.uk/news/uk/politics/revealed-big-pharma-links-to-nhs-policy-with-senior-mps-saying-medical-industry-uses-wealth-to-9120187.html>, consultado el 7 febrero de 2016.

Xifra, J. (2005) “Los think tank y advocacy tank como actores de la comunicación política” [en línea], en *Anàlisi*, núm. 32, p. 73 – 91. Disponible en:
<http://www.raco.cat/index.php/analisi/article/viewFile/15173/179893>, consultado el 11 de diciembre de 2014.

_____ (2000) *El lobbying: cómo influir eficazmente en las decisiones de las instituciones públicas*, Barcelona: Gestión.

Zacune, J. (2012) “Lucha contra Monsanto: Resistencia de los movimientos de base al poder empresarial del agronegocio en la era de la ‘economía verde’ y un clima cambiante” [en línea] en *La Vía Campesina*. Disponible en: <http://www.alainet.org/images/Monsanto-Publication-ES-Final-Version.pdf>, consultado el 3 de enero de 2016.